

Monica Wemegah

Administration Fédérale et Aménagement du Territoire



**La coordination
de l'aménagement du territoire
au niveau
de la Confédération**

Collection « Etudes urbaines et régionales »
publiée sous la direction de Michel Bassand
et Joseph Csillaghy.

Genève 1979

GEORGI



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41545903_0009

Administration fédérale
et aménagement du territoire

ADMINISTRATION FÉDÉRALE
ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
La coordination de l'aménagement du territoire
au niveau de la Confédération

Thèse présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales
de l'Université de Genève par

MONICA WEMEGAH

pour l'obtention du grade
de docteur ès sciences économiques et sociales
mention science politique

Membres du jury de thèse

M. Raimund E. GERMANN, chargé de recherche, Genève
M. Marius PASCHUNG, délégué à l'aménagement du territoire, Berne
M. Roy PREISWERK, professeur, Genève
M. Charles ROIG, professeur, Genève, directeur de thèse
M. Dusan SIDJANSKI, professeur, Genève, président du jury

Thèse N° 258

Editions Georgi
Saint-Saphorin
1979

La Faculté des sciences économiques et sociales, sur préavis du jury, a autorisé l'impression de la présente thèse, sans entendre par là émettre aucune opinion sur les propositions qui s'y trouvent énoncées et qui n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Genève, le 14 octobre 1977

Le doyen *a.i.*

Anne-Marie PIUZ



"L'aménagement du territoire est une question
de persuasion".

Marius Baschung

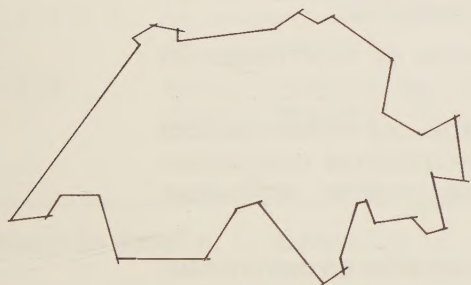
*Délégué à l'aménagement
du territoire*

A Dzidzo et Dela

M.W.

Monica Wemegah

Administration Fédérale et Aménagement du Territoire



**La coordination
de l'aménagement du territoire
au niveau
de la Confédération**

Collection « Etudes urbaines et régionales »
publiée sous la direction de Michel Bassand
et Joseph Csillaghy.

GEORGI

La collection

«Etudes urbaines et régionales»

Les sociétés contemporaines se transforment sans cesse et profondément, si bien que les principes dont relève la gestion de l'environnement construit sont continuellement remis en question.

Ces changements exigent une acquisition constamment renouvelée de connaissances originales et spécifiques dans des domaines tels que le logement, le domaine bâti, la rénovation de l'habitat, l'organisation urbaine et régionale, etc.

Ouverte à l'ensemble des sciences humaines, la collection «Etudes urbaines et régionales», dirigée par Michel Bassand et Joseph Csillaghy (professeurs et directeurs de l'Institut de recherche sur l'environnement construit de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne), a pour objectif de répondre à cet ensemble de préoccupations.

L'Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC)* a pour mission principale de produire des connaissances interdisciplinaires relatives:

- aux interactions entre comportements humains et habitat,
- au développement urbain sous ses aspects économiques, physiques et sociologiques,
- à la production et à la gestion de l'environnement construit.

Dans toute la mesure du possible, ces recherches sont menées en équipes interdisciplinaires comprenant architectes, économistes, géographes, ingénieurs, sociologues et urbanistes.

L'IREC participe également à la diffusion des connaissances élaborées, notamment par l'enseignement des sciences humaines au Département d'architecture de l'EPFL.

**Adresse: IREC-EPFL, avenue de l'Eglise-Anglaise 14, 1006 Lausanne, tél. (021) 471111.*

Cet ouvrage est la thèse de doctorat de l'auteur (Genève, 1977).

© 1979 Editions Georgi, 1813 Saint-Saphorin (Suisse)
ISBN 2 604 00039 3
Imprimé en Suisse

Table des matières

PREFACE	13
0.	INTRODUCTION 17
0.1.	<u>Aménagement du territoire - un thème d'actualité</u> 17
0.2.	<u>Réflexions théoriques sur la coordination</u> 19
0.2.1.	<u>Considérations générales</u> 19
0.2.1.1.	Evolution du concept de coordination
0.2.1.2.	Niveaux d'analyse
0.2.1.3.	Types de coordination
0.2.2.	<u>La coordination structurale</u> 23
0.2.2.1.	La coordination hiérarchique et non hiérarchique
0.2.2.2.	Quelques variantes par rapport aux schémas type
0.2.2.2.1.	La coordination imposée
0.2.2.2.2.	La coordination spontanée
0.2.2.3.	Coordination hiérarchique ou non hiérarchique: une fausse alternative
0.2.2.3.1.	Les mérites et faiblesses respectifs de la coordination hiérarchique et non hiérarchique
0.2.2.3.2.	Un exemple de coordination structurale: le "Leberplan"
0.2.3.	<u>Récapitulation des concepts de base utilisés dans l'analyse</u> 39

PREMIERE PARTIE: EMERGENCE ET INSERTION DU THEME D'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE EN SUISSE

1.	L'EMERGENCE DU THEME D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN SUISSE 43
1.1.	<u>Quand l'aménagement du territoire commence-t-il en Suisse?</u> 43
1.1.1.	<u>Les débuts possibles de l'aménagement du territoire</u> 43
1.1.2.	<u>Détermination du moment d'"émergence" de l'aména- gement du territoire</u> 45
1.2.	<u>Le thème de l'aménagement du territoire au 20^e siècle</u> 47

1.2.1.	<u>La colonisation intérieure</u>	47
1.2.1.1.	H. Bernhard fonde l'Association suisse de colonisation intérieure et d'agriculture industrielle (1918)	
1.2.1.2.	L'expertise de H. Bernhard concernant l'encouragement de la colonisation intérieure par la Confédération (1920)	
1.2.2.	<u>Les préoccupations des urbanistes</u>	50
1.2.2.1.	Les appels de R. von der Mühl pour une urbanisation ordonnée (1927)	
1.2.2.2.	L'influence des premiers congrès internationaux d'architecture moderne (1928-1933)	
1.2.2.3.	A. Meili demande une planification nationale (1933)	
1.2.2.4.	La pétition conjointe de la Fédération suisse des architectes et de la Société suisse des ingénieurs et architectes (1935)	
1.2.2.5.	L'Exposition nationale de 1939	
1.2.3.	<u>La période de la Deuxième Guerre mondiale</u>	55
1.2.3.1.	La fondation de la Commission suisse pour le plan d'aménagement national (1937), organe précurseur de l'ASPAN	
1.2.3.2.	Le rapport de la Commission sur l'aménagement du territoire suisse (1942)	
1.2.3.3.	La motion du conseiller national Reinhard (1944)	
1.2.4.	<u>Intermède</u>	58
1.2.4.1.	Les activités de la Centrale pour l'aménagement du territoire, le futur Institut ORL	
1.2.4.2.	Le travail pionnier de l'ASPAN	
1.2.5.	<u>Le rôle catalyseur de la spéculation foncière</u>	61
1.2.5.1.	Les premières mesures contre la spéculation foncière	
1.2.5.2.	La motion du conseiller national Freimüller (1955)	
1.2.5.3.	L'initiative contre la spéculation foncière (1963)	
1.2.5.4.	Le sort de l'initiative contre la spéculation foncière	
1.2.6.	<u>La percée de l'idée de planification au niveau gouvernemental</u>	64
1.2.6.1.	Réflexions gouvernementales sur la notion de planification (1961)	
1.2.6.2.	La motion du conseiller national Schürmann (1964)	
2.	INSERTION ET CONCRETISATION DU THEME AU NIVEAU DE L'ACTION POLITIQUE DE LA CONFEDERATION	67
2.1.	<u>Vers la législation dans le domaine de l'aménagement du territoire</u>	67
2.1.1.	<u>Les bases constitutionnelles</u>	67

- 2.1.1.1. L'impératif constitutionnel de la coordination horizontale en matière d'aménagement
- 2.1.1.2. L'insertion de la notion "Raumplanung" dans la Constitution
- 2.1.2. Les bases légales 73
 - 2.1.2.1. L'insuffisance de la législation sur la protection des eaux
 - 2.1.2.2. Les mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire: naissance de l'organisation fédérale dans le domaine de l'aménagement du territoire
 - 2.1.2.3. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire: les dimensions de la politique fédérale d'aménagement du territoire
- 2.2. Les exigences de la politique d'aménagement du territoire au niveau de la Confédération 77
 - 2.2.1. La coordination administrative 77
 - 2.2.1.1. L'inadaptation de l'administration traditionnelle à l'oeuvre de l'aménagement du territoire
 - 2.2.1.2. La stipulation de la coordination dans les lois récentes
 - 2.2.2. Une conception directrice nationale 80
 - 2.2.2.1. La conception de l'habitat de la Commission fédérale pour le logement
 - 2.2.2.2. Les conceptions directrices de l'Institut ORL
 - 2.2.2.3. Les principes de développement spatial du "groupe Kim"
 - 2.2.2.4. La conception directrice de l'aménagement du territoire CK-73, première conception directrice nationale

DEUXIEME PARTIE: LES ACTEURS ADMINISTRATIFS DANS LE DOMAINE
DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

- 3. L'ORGANISATION FEDERALE DANS LE DOMAINE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE 89
 - 3.1. Les rouages administratifs de la coordination horizontale 89
 - 3.1.1. Le Bureau du Délégué à l'aménagement du territoire 89
 - 3.1.1.1. Tâches
 - 3.1.1.2. La place du DAT dans la structure de l'administration fédérale
 - 3.1.1.3. La structure interne du Bureau du DAT
 - 3.1.1.3.1. Organisation
 - 3.1.1.3.2. Personnel

3.1.2.	<u>La Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire</u>	98
3.1.2.1.	Tâches	
3.1.2.2.	Composition	
3.1.3.	<u>Les groupes de travail</u>	100
3.1.3.1.	Le groupe d'étude pour la coordination dans l'administration fédérale en matière d'aménagement du territoire (AGROK)	
3.1.3.1.1.	Composition	
3.1.3.1.2.	Tâches	
3.1.3.2.	Le groupe de travail "espace rural" (GER)	
3.1.3.3.	Les groupes de travail "ad hoc"	
3.2.	<u>Le potentiel d'action du DAT au niveau de l'administration fédérale</u>	108
3.2.1.	<u>Le rôle animateur du DAT au sein de l'Organisation fédérale de l'aménagement du territoire</u>	108
3.2.2.	<u>La collaboration du DAT à l'exécution des lois se rapportant à l'aménagement du territoire</u>	108
3.2.2.1.	La loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements	
3.2.2.2.	La loi fédérale portant sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne	
3.2.3.	<u>Le budget du DAT</u>	111
3.2.3.1.	L'attribution de mandats de recherche	
3.2.3.2.	Les subventions pour les planifications locales et régionales	
3.2.4.	<u>Les contacts du DAT au sein des commissions fédérales</u>	114
3.2.5.	<u>L'initiative du DAT au niveau politique</u>	116
4.	LES OFFICES FEDERAUX AYANT UNE ACTIVITE SE RAPPORTANT A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE (O.F.A.T.)	119
4.1.	<u>Les caractéristiques des O.F.A.T.</u>	119
4.1.1.	<u>Leur nombre</u>	121
4.1.2.	<u>Leurs structures</u>	121
4.1.3.	<u>Leurs activités</u>	123
4.1.3.1.	Les pronostics	
4.1.3.2.	Les conceptions	
4.1.3.2.1.	L'orientation des activités: "konzept- oder trend-orientiert?"	
4.1.3.2.2.	Quelques exemples de conceptions tenant compte de l'aménagement du territoire	
	- Conception de la protection de l'environnement	
	- Conception globale en matière forestière	
	- Conception du développement des régions de montagne	

4.1.3.3.	Les moyens d'exécution	
4.1.3.4.	Les fonds consacrés à l'aménagement du territoire	
4.2.	<u>La problématique des O.F.A.T.</u>	137
4.2.1.	<u>Ambiguïtés sur le plan pratique</u>	137
4.2.2.	<u>Ambiguïtés sur le plan linguistique</u>	138

TROISIEME PARTIE: LA COORDINATION HORIZONTALE EN MATIERE
D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

5.	L'ADMINISTRATION FEDERALE EN ACTION	143
5.1.	<u>La mission de coordination de la Conférence des hauts fonctionnaires</u>	143
5.1.1.	<u>La conception directrice CK-73</u>	143
5.1.1.1.	Les phases d'élaboration de la conception directrice CK-73	
5.1.1.2.	Le contenu matériel de la CK-73	
5.1.1.3.	La ratification politique de la CK-73	
5.1.1.4.	La mise en oeuvre de la CK-73	
5.1.1.4.1.	L'ambivalence de la CK-73: base de discussion ou de coordination?	
5.1.1.4.2.	La position des O.F.A.T. face à la CK-73	
5.1.1.5.	La portée de la CK-73	
5.1.2.	<u>L'élaboration des données de base en matière d'aménagement du territoire</u>	152
5.1.2.1.	Harmonisation des bases de planification	
5.1.2.2.	Uniformisation des concepts de planification	
5.1.2.3.	Etudes complémentaires à la CK-73	
5.1.3.	<u>Activité consultative en matière législative</u>	154
5.1.4.	<u>Intentions d'avenir</u>	155
5.2.	<u>La mission de coordination du DAT</u>	157
5.2.1.	<u>Au niveau de l'administration</u>	157
5.2.1.1.	L'activation des groupes de travail	
5.2.1.1.1.	Aménagement du territoire et espace rural	
5.2.1.1.2.	Aménagement du territoire et intérêts militaires	
5.2.1.1.3.	Aménagement du territoire et navigation aérienne	
5.2.1.2.	La collaboration du DAT avec la Centrale pour le développement économique régional	
5.2.1.2.1.	Participation à la procédure d'examen des concepts de développement régionaux	
5.2.1.2.2.	Intervention au sein du comité de coordination AGROK B	
5.2.1.3.	L'influence du DAT au sein des commissions fédérales	
5.2.1.4.	Les initiatives spontanées du DAT	

5.2.2.	<u>Au niveau du gouvernement</u>	164
5.2.2.1.	Les relations du DAT avec la Délégation du Conseil fédéral pour l'aménagement du territoire	
5.2.2.2.	L'intervention du DAT dans les conflits territoriaux	
5.2.2.2.1.	Article 22 quater, alinéa 3: "La carte de visite" du DAT auprès de l'administration fédérale	
5.2.2.2.2.	Le sort politique de quelques affaires préavisées par le DAT	
6.	LA PERCEPTION DE LA COORDINATION HORIZONTALE PAR LES HAUTS FONCTIONNAIRES	169
6.1.	<u>Aperçu de quelques facteurs influant sur les attitudes administratives</u>	169
6.2.	<u>Appréciation de l'utilité des structures de coordination en matière d'aménagement du territoire</u>	172
6.2.1.	<u>Avantages</u>	172
6.2.2.	<u>Critiques</u>	174
6.2.3.	<u>Appréciation générale</u>	175
7.	CONCLUSION	177
7.1.	<u>Un bilan provisoire</u>	177
7.2.	<u>Evaluation de la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire</u>	178
7.2.1.	<u>Le type de coordination institué au niveau administratif</u>	178
7.2.2.	<u>La nature de la coordination gouvernementale</u>	180
BIBLIOGRAPHIE		183
ANNEXES		192
LISTE DES TABLEAUX		199
LISTE DES ABREVIATIONS		201

Préface

Origine de la recherche

L'origine de la présente recherche remonte à 1974, alors que je faisais quelques investigations au niveau de la Confédération, en rapport avec une étude sur l'application des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire par le canton de Genève, du Valais et du Tessin¹. Les questions sommaires auxquelles j'avais alors tenté de répondre étaient de savoir comment le gouvernement fédéral avait été amené à prendre des mesures urgentes en matière d'aménagement, quels organes il avait chargés de l'exécution de ces mesures, et comment ces organes étaient intervenus dans la phase d'application de l'arrêté fédéral urgent.

Le thème de la présente étude s'est cristallisé dans mon esprit au fur et à mesure que s'étalait devant moi la problématique extrêmement complexe des incidences de l'aménagement du territoire au niveau des structures, fonctions et buts de l'administration fédérale. En effet, l'arrêté fédéral urgent avait créé une organisation fédérale chargée non seulement de la coordination verticale entre la Confédération et les cantons, mais également de la coordination horizontale au niveau de l'administration fédérale. Or, si les problèmes de cette dernière étaient souvent évoqués dans la littérature scientifique², personne n'avait encore songé à en faire une étude systématique au niveau de l'administration fédérale³. Il était pourtant évident que l'aménagement du territoire avait déclenché à ce niveau un processus de "recherche de solution" dont les premières retombées pouvaient déjà être étudiées empiriquement.

Objet d'étude

Cette recherche est ainsi née à partir de trois questions très simples:

1. Comment l'aménagement du territoire est-il devenu une préoccupation du gouvernement fédéral?

¹Cette recherche a depuis abouti à une publication. Voir Germann, R.E.[72]

²Voir par exemple: Lendi, M.[115, 116, 117], Linder, W.[82, 118, 119], Linder, W. et Vetterli, R.[83], Naef, A.[120].

³Les études traitant des problèmes de l'aménagement du territoire portaient sur des aspects de droit ou se situaient au niveau des cantons ou de la société en général comme par exemple: Nigg, F.[89], Bosshard, R.[59], Roulin, J.-M.[93], Boggio, M.[134], Fischer, J.[69].

2. Quels sont les organes chargés plus particulièrement de la coordination en matière d'aménagement du territoire au niveau de l'administration fédérale?
3. Comment cette coordination fonctionne-t-elle?

Autour de ces trois questions se sont formées progressivement les trois parties du présent livre portant respectivement sur les aspects historiques, structurels et fonctionnels de l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération.

A ce niveau, cependant, il convient de préciser que l'analyse est limitée à l'administration dite centrale, telle qu'elle apparaît sur l'organigramme de l'Annuaire de la Confédération suisse (voir tableau 1). Les effets structurels et fonctionnels que l'aménagement du territoire a produits au sein de l'administration fédérale constituent donc le lieu d'analyse privilégié de cette étude, qui néglige délibérément les facteurs environnants du système administratif. Je ne veux nullement minimiser par là l'importance du réseau d'interdépendance existant entre l'administration fédérale d'une part et la société de l'autre. Or l'étude de l'influence en matière d'aménagement du territoire, qu'exercent au niveau de l'administration les groupements d'intérêt ou les commissions d'experts - pour ne citer que ces deux exemples - est un problème si vaste et met en jeu un si grand nombre d'organes, qu'elle dépasserait le cadre de cette recherche qui vise à approfondir la question de la coordination à l'intérieur de l'administration fédérale même.

Si l'on tient compte du fait que le thème de la coordination se trouve au coeur même du nouveau projet de loi sur l'aménagement du territoire actuellement discuté par les Chambres fédérales, il ne peut plus y avoir de doute qu'une étude sur ce thème, aussi académique qu'elle paraisse, soit de la plus grande actualité.

Méthode d'investigation

La réalisation de cette étude s'est toutefois heurtée à un obstacle majeur, à savoir l'absence, ou le caractère secret, des documents portant sur le fonctionnement de la coordination administrative dans le domaine de l'aménagement du territoire. Par conséquent, j'ai été obligée de recourir dans une très large mesure à des interviews au sein de l'administration fédérale. Ainsi, soit les directeurs, soit les hauts fonctionnaires des services fédéraux suivants m'ont fourni des renseignements importants pour mon travail:

- le Délégué à l'aménagement du territoire
- Administration des finances (FV)
- Bureau de statistiques (ESTA)
- Centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale (ZOB)
- Chancellerie fédérale (BK)
- Chemins de fer fédéraux (CFE)
- Délégué à la défense nationale économique (DWK)
- Direction des constructions fédérales (D+B)

- Division de l'agriculture et statistiques de recherche (ALw)
- Etat-major du groupement de l'instruction/Division des places d'armes et de tir (Stab gA/AWP)
- Inspection des forêts (OFI)
- Office central de la défense (ZGV)
- Office de l'air (L+A)
- Office de l'économie énergétique (AEW)
- Office de l'économie hydraulique (A+W)
- Office fédéral de la protection civile (BZS)
- Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail/Centrale pour le développement économique régional (BIGA/ZRW)
- Office fédéral des transports (EAV)
- Office fédéral du logement (BWW)
- Postes, téléphones, télégraphes (PTT)
- Secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique (GS)
- Service de la protection de l'environnement (AFU)
- Service des routes et des digues (ASF).

Or, malgré cette liste impressionnante, je ne saurais passer sous silence le fait que mes recherches se sont heurtées fréquemment à une certaine réticence de l'administration fédérale à divulguer "ce qui se passe" en son sein. Ainsi, pratiquement tous les documents ayant trait au fonctionnement de la coordination horizontale (procès-verbaux, rapports internes, etc.) me sont restés inaccessibles. J'ai donc dû reconstruire les processus coordinateurs à partir d'informations purement orales. Or, ces informations ont été insuffisantes pour élucider certaines questions pertinentes, comme par exemple celle concernant la position individuelle des offices fédéraux dans le processus de négociations et de décision au sein des différents organes de coordination. La présente étude ne constitue donc qu'un tout premier jalon dans les recherches qui se poursuivent actuellement en Suisse en vue d'une meilleure connaissance du rôle de l'administration centrale dans la politique fédérale d'aménagement du territoire⁴.

Remerciements

Je profite de cette occasion pour remercier le Délégué à l'aménagement du territoire et ses collaborateurs de leur soutien actif dans cette recherche souvent difficile. De même, je suis profondément reconnaissante aux nombreux fonctionnaires travaillant dans d'autres services administratifs, de leur compréhension et de leur patience à l'égard de ce travail. Je tiens enfin à exprimer ma gratitude au Fonds national suisse de la recherche scientifique dont l'aide financière m'a permis d'achever cette étude pionnière.

⁴Voir notamment les études réalisées actuellement par la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire à Lausanne (C.E.A.T.).

ORGANIGRAMME DE L'ADMINISTRATION FEDERALE (Source: Annuaire fédéral)



0. Introduction

0.1. Aménagement du territoire – un thème d'actualité

Comparée à la plupart des pays industrialisés, la prise de conscience en Suisse du besoin d'aménager son territoire fut tardive et lente. En effet, près de cinquante ans s'écouleront entre les premiers appels pour une politique de localisation fédérale en 1920, et la création d'une base constitutionnelle faisant de l'aménagement du territoire une préoccupation nationale. Il y a dix ans seulement, l'aménagement du territoire était encore de la compétence exclusive des cantons et des communes, puisque ce ne fut qu'en 1969 que le peuple accepta enfin les articles constitutionnels 22 ter et quater qui devaient jeter la base pour une politique d'aménagement du territoire au niveau fédéral.

Or depuis cette date, la Confédération s'est attelée à ses multiples tâches non sans peine. Dans un système politique à plusieurs niveaux de décision comme c'est le cas en Suisse, des conflits d'intérêt et de compétence ne pouvaient tarder à surgir. Le processus d'élaboration d'une loi sur l'aménagement du territoire s'avérant plus long et plus difficile que prévu, le Conseil fédéral fut amené à prendre des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire en 1972. Ces mesures, il est vrai, devaient disparaître dès l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire. Or les avatars de celle-ci ne sont que trop bien connus. Votée par le Parlement fédéral en 1974, elle fit l'objet d'une action référendaire qui aboutit au rejet de la loi – jugée trop centralisatrice – en votation du 13 juin 1976.

A ce jour donc, la politique fédérale d'aménagement du territoire continue à s'appuyer sur la législation d'urgence votée en 1972. Or, tirant les leçons du scrutin négatif de 1976, dont notamment celle du fédéralisme, la Confédération a depuis mis sur pied un nouveau projet de loi législatif. Les cantons, les partis politiques et les organisations intéressés consultés en 1977, lui ont réservé un accueil généralement favorable.

Satisfait de ce résultat, le Conseil fédéral décide de soumettre le projet aux Chambres le 27 février 1978. Les débats parlementaires qui s'ensuivent montrent que la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire a été bien reçue dans l'enceinte parlementaire. Le 20 mars 1979, le Conseil national approuve cette loi par 119 "oui" contre zéro "non"; depuis, les deux Chambres ont entamé la phase d'élimination des divergences. A condition que le Parlement vote la loi avant l'été 1979 d'une part, et qu'aucun référendum ne soit lancé d'autre part, la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire a de fortes chances d'entrer en vigueur en 1979 encore.

Quelque peu oubliée au cours de ces dernières années, le thème de l'aménagement du territoire - et, partant, celui de la coordination au double niveau vertical et horizontal - se retrouve donc aujourd'hui au centre de l'attention politique suisse.

"La diversité des intérêts en jeu, devait dire récemment le Conseiller fédéral K. Furgler, montre combien il est urgent qu'en Suisse les autorités et les citoyens redoublent d'efforts pour que toutes les activités affectant notre espace vital soient considérées globalement et coordonnées pour le bien de tous... Il est essentiel, aujourd'hui plus encore que par le passé, de décélérer les liens unissant toutes celles de nos activités qui ont une influence sur l'aménagement du territoire et d'agir en conséquence".* Le "nous", on s'en doute, ne concerne pas seulement vous et moi, les cantons ou les communes mais aussi - et peut-être surtout - la Confédération en tant que garante suprême d'un aménagement du territoire coordonné à tous les niveaux.

*) Exposé présenté le 16 janvier 1979 lors de la réunion à Zurich de l'Association suisse pour le plan d'aménagement national.

0.2. Réflexions théoriques sur la coordination

0.2.1. Considérations générales

0.2.1.1. Evolution du concept de coordination

Alors que dans les milieux politiques et scientifiques, la nécessité de la coordination en matière d'aménagement du territoire a été abondamment mise en évidence⁵, la définition de cette coordination, en revanche, est restée vague.

Au fait, qu'est-ce que coordonner? Dans le sens étymologique du terme, coordonner veut dire 'combiner dans l'ordre' ou 'disposer selon certains rapports en vue d'une fin'[81]. Dans le sens administratif qui seul nous intéresse ici, une des premières définitions nous vient d'Henri Fayol: "Coordonner c'est relier, unir, harmoniser tous les actes et tous les efforts"[65]. Selon la doctrine administrative de Fayol, la coordination n'est qu'un parmi les cinq éléments qui caractérisent la fonction administrative. "Administrer, dit Fayol, c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler"[65]. Dans ce sens, la coordination fait partie de chaque activité spécialisée de toute organisation au sens formel⁶.

Or, les problèmes de coordination évoqués dans les états modernes sont d'une toute autre nature. Ce qui est en cause n'est pas la coordination intra-organisationnelle, mais la coordination inter-organisationnelle entre différentes unités spécialisées de l'organisation administrative. "Entre les mécanismes du passé et ceux de l'époque actuelle et, surtout, future, une différence absolument fondamentale apparaît. La coordination en effet n'était, au fond, qu'une composante des tâches des différentes administrations spécialisées, alors que, par un remarquable renversement, les tâches de ces différentes administrations apparaissent de plus en plus comme des composantes de la coordination administrative"⁷.

En effet, l'évolution du concept de coordination est inséparable de l'évolution économique et sociale des Etats industriels. Les temps de crises et de guerre entraînèrent fatalement un accroissement considérable de leurs services administratifs. De même, le développement économique accéléré qui suivit la Deuxième Guerre mondiale, plaça leurs administrations devant des problèmes sans

⁵Voir notamment *infra*, première partie.

⁶Voir par exemple, Blau P. et Scott W.R. [58].

⁷Delion A. [76] no 2.

cesse nouveaux. Les systèmes politico-administratifs répondirent à cette complexité croissante de leur environnement par une différenciation interne toujours plus grande. En fait, à chaque tâche assumée au niveau central des Etats correspondait la création d'une organisation spéciale chargée de l'exécuter. Or, la fragmentation poussée des administrations publiques modernes, si compréhensible soit-elle du point de vue de leur évolution historique, et si indispensable soit-elle sous l'angle de la solution d'une question isolée, devient problématique avec les inter-relations toujours plus poussées, inhérentes aux grands problèmes politiques contemporains. En effet, les structures administratives traditionnelles s'avèrent être mal adaptées à traiter des problèmes multidimensionnels et interdisciplinaires propres à la planification qui a été introduite à des moments, selon des modalités et avec des objectifs différents, dans beaucoup de pays du monde occidental. Que l'on songe à l'introduction de la planification économique en France, ou la naissance de la planification territoriale en Suisse, dans chaque cas le problème fondamental consiste en l'antinomie entre les exigences coordinatrices de la planification d'une part, et la fragmentation des tâches et compétences au sein de l'appareil étatique, de l'autre.

Aussi, les définitions plus récentes de la coordination administrative tiennent-elles compte de cette évolution. Gérard Eldin fait ressortir trois éléments fondamentaux de la coordination administrative, à savoir l'échange systématique d'informations, la recherche d'une cohérence entre des actions gouvernementales diverses et multifformes et, enfin, un point d'aboutissement, c'est-à-dire des décisions prises en commun⁸. Dans le même sens, André Délion estime que coordonner signifie "organiser des relations convenables entre plusieurs centres de décision" [96]. Manifestement, le problème de la coordination actuel est lié à la spécialisation administrative, ou plus précisément, à une remise en cause de celle-ci. L'objectif fondamental de la coordination moderne est de rétablir la cohérence entre des actions qui sont institutionnellement séparées, mais qui, sous l'angle d'une problématique donnée, font partie d'un tout.

Pour revenir en Suisse, il faut noter qu'au sein de l'administration fédérale, un minimum de coordination au-delà des frontières départementales a existé de tout temps. Ainsi, ce que l'on appelle la coordination spontanée est une pratique aussi vieille que l'administration fédérale elle-même. Elle signifie tout simplement que les offices intéressés à une même affaire s'informent réciproquement et veillent à la coordination de leurs travaux [51]. De même, la procédure de consultation (Mitbericht) au sein de l'administration suisse est un moyen en usage depuis fort longtemps⁹. Or ces procédés, si utiles soient-ils, ne suffisent plus lorsqu'il s'agit de réaliser une politique de nature complexe. "La coordination spontanée sous la direction d'un département ne suffit pas dans les affaires compliquées. Il est nécessaire, dans certains cas, de recourir à de véritables organes de coordination possédant des connaissances spéciales, aptes à agir

⁸Eldin G. [76] no 2 .

⁹La procédure de consultation des départements (co-rapports) repose sur l'article 24 de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale du 26 mars 1914. Voir aussi le rapport Hongler [47]

eux-mêmes, voire à prendre des décisions"[51]. De même, la procédure de consultation a de sérieux désavantages lorsqu'il s'agit d'une politique orientée vers le futur tel que l'aménagement du territoire¹⁰, dont la complexité et la prospective sont deux caractéristiques essentielles.

D'une part, l'aménagement a un caractère complexe non seulement par les domaines qu'il touche, mais aussi par les organismes qu'il concerne. D'autre part, les exigences de l'aménagement du territoire, notamment la nécessité de faire des prévisions, d'orienter les activités en vertu d'un objectif commun et lointain, en un mot: de planifier, obligent l'administration à s'initier au nouveau, à ce dont elle n'a pas l'habitude, ni du point de vue qualitatif, ni du point de vue quantitatif. Tout comme d'autres Etats l'ont fait avant elle, la Confédération s'est donc vue contrainte à se pencher sur la question de l'organisation de la coordination dans le domaine de la planification, afin de trouver une formule adaptée aux buts de sa politique d'aménagement du territoire.

Or, il suffit de se reporter à l'historique de l'organisation de l'administration fédérale pour se rendre compte que toute tentative de coordonner les multiples activités qui ont des répercussions au niveau du territoire, doit se heurter à des obstacles en l'occurrence insurmontables. En effet, la croissance et la multiplication des services administratifs s'étaient faites sans prendre en considération les relations qui, sous l'angle de l'aménagement du territoire, sont essentielles. Il n'étonne dès lors guère de voir ces activités éparpillées à travers virtuellement tous les départements de l'administration. Au problème du cloisonnement administratif s'ajoute, de surcroît, celui du cloisonnement au niveau politique, qui découle de l'autonomie d'action dont jouissent traditionnellement les chefs des départements fédéraux, aussi bien que les cantons et communes suisses.

La coordination dans le domaine de l'aménagement du territoire pose donc un problème gigantesque dans la mesure où elle comprend au moins trois dimensions: matérielle, organisationnelle et politique. Elle devient nécessaire entre les différents domaines d'activités étatiques d'abord, entre les différentes unités administratives ensuite, et enfin, entre les différents niveaux politiques de l'Etat fédéral. Il n'est donc pas surprenant de constater que certains auteurs conscients de la complexité du réseau d'interdépendances au niveau de l'administration d'une part, et entre l'administration et la société d'autre part, pensent que la coordination dans les Etats modernes est un problème "en principe insoluble"¹¹. Dans la pratique administrative, cependant, les problèmes de coordination continuent à se poser, et réclament des solutions malgré leur "insolubilité" de principe. Aussi, l'attention scientifique ne saura ignorer, me semble-t-il, un problème qui se situe au coeur même de la politique fédérale de l'aménagement du territoire.

¹⁰ Voir *infra*, p. 31.

¹¹ Voir par exemple Scharpf F., [84].

0.2.1.2. Niveaux d'analyse

En Suisse comme ailleurs, les expressions de coordination horizontale et verticale sont entrées dans le vocabulaire courant, sans que soit défini clairement ce que ces notions recouvrent. D'une manière générale, la coordination horizontale porte sur des relations à un même niveau, par exemple entre les différents départements ou offices fédéraux, ou entre différentes planifications sectorielles de la Confédération. La coordination verticale en revanche, concerne des relations entre des unités situées à des niveaux différents, par exemple entre les échelons politiques que sont la Confédération, les cantons et les communes, mais également entre les différents niveaux d'une hiérarchie administrative.

Il faut se garder, cependant, d'identifier la coordination horizontale au niveau de la Confédération à un processus qui ne met en relation que des bureaucraties fédérales. En effet, quel que soit le niveau d'analyse, la coordination évolue dans un espace qui recouvre à la fois les divisions fonctionnelles et géographiques de l'administration. "Coordinating administrative activities in 'space'... is taken to include the division of organisations into functional units as well as their ramifications 'on the ground'[111]". Or, ce qui complique singulièrement l'analyse de la coordination au niveau de la Confédération est le fait que les ramifications de ses activités se répercutent sur un territoire qui est placé sous la souveraineté politique distincte des cantons. La coordination horizontale et verticale paraissent donc être indissociablement liées.

Pourtant, pour des raisons d'ordre avant tout pratique, cette étude reste limitée à la coordination horizontale au niveau fédéral. Les autres réseaux coordinateurs, inférieurs, ou reliés au niveau central restent en-dehors de mon champ d'investigation.

Niveau territorial	Coordination	
Confédération		
Cantons		
Communes		----- relations exclues de l'analyse

Il s'agit là certes d'une image fort abstraite de la réalité, dans laquelle les liaisons horizontales et verticales sont étroitement imbriquées. Au demeurant, ce découpage analytique me permettra de cerner de plus près et d'approfondir une des multiples facettes de ce problème fort complexe qu'est la coordination administrative dans un Etat moderne¹².

¹² A ce propos, voir notamment [76].

0.2.1.3. Types de coordination

Sans vouloir prétendre à une classification exhaustive en la matière, l'on peut regrouper les multiples procédés de coordination employés par, ou proposés pour, les administrations publiques, en trois grandes catégories que j'emprunterai aux auteurs hollandais Kottman et Kastelein [135]. Ces catégories sont basées sur trois critères distincts, à savoir la structure, les instruments et la culture administrative. La coordination structurale se rapporte, comme le laisse entendre son nom, à l'aménagement ou à la création de structures administratives. Elle est réalisée tantôt grâce au recours à une autorité hiérarchique, tantôt grâce à des liaisons horizontales qui s'établissent entre des unités administratives situées à un même niveau [135]. La coordination instrumentale met l'accent, non sur la réorganisation des structures mais sur la perfection ou la modification des méthodes de travail administratives. Au-delà des méthodes traditionnelles basées sur des études administratives ou juridiques, elle vise surtout les techniques modernes de préparation de la décision¹³. La coordination culturelle, enfin, présuppose la formation d'un esprit de corps parmi un groupe de fonctionnaires donné, qui les amène à partager les mêmes valeurs, à respecter les mêmes normes et à adhérer aux mêmes buts.

Cette classification est surtout utile du point de vue analytique. Dans la réalité administrative, il semble difficile de séparer ces procédés aussi nettement. Par exemple, on peut difficilement mettre en cause les méthodes administratives, sans poser en même temps les problèmes des structures. De même, la coordination est non seulement un problème d'organisation de structures ou de travail, mais aussi, et peut-être surtout, un problème humain. La meilleure organisation ne sert à rien si la volonté de collaboration des fonctionnaires intéressés fait défaut. Au demeurant, ces catégories me permettent de spécifier l'aspect particulier sous lequel j'entends étudier la coordination administrative. Aussi, la question centrale qui me préoccupe ne porte pas sur l'introduction de nouvelles méthodes de travail au sein de l'administration fédérale, ni sur les origines sociales ou la formation professionnelle des fonctionnaires, mais sur l'adaptation des structures et de l'organisation de l'administration fédérale à l'oeuvre de l'aménagement du territoire. Mon analyse se rattache par conséquent au concept de la coordination structurale qui seule fera l'objet d'une étude théorique et empirique approfondie.

0.2.2. La coordination structurale

0.2.2.1. La coordination hiérarchique et non hiérarchique

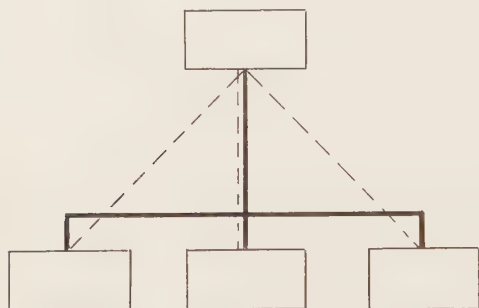
L'opposition entre la coordination structurale hiérarchique d'une part, et non hiérarchique de l'autre, me servira de fil conducteur dans la discussion des divers éléments dont est composée, au niveau théorique aussi bien que pratique, la notion de coordination structurale. Voici comment l'on peut représenter, très schématiquement, ces deux sous-catégories.

¹³ Tel que par exemple la Rationalisation des choix budgétaires (R.C.B.) en France. Voir Sfez L. [96].

Tableau 2

COORDINATION HIERARCHIQUE

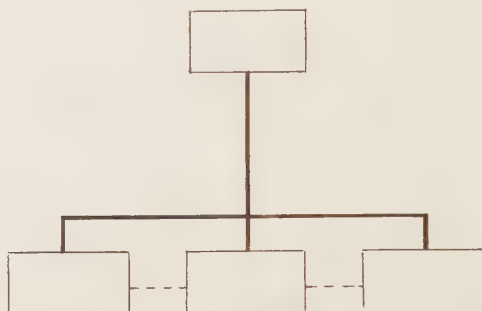
(appelée aussi coordination verticale)



-----: coordination réalisée grâce au recours à un pouvoir hiérarchique

COORDINATION NON HIERARCHIQUE

(appelée aussi coordination horizontale ou spontanée)



-----: coordination réalisée sans recours à un pouvoir hiérarchique

La coordination hiérarchique apparaît généralement comme la forme "originale", comme un processus découlant de la définition hiérarchique des compétences au sein de l'administration [58]. La coordination non hiérarchique, par contre, se présente comme une notion qui évolue parallèlement au processus de spécialisation des administrations modernes. Elle sous-entend un dépassement du fractionnement administratif vertical, en substituant des mécanismes horizontaux aux structures verticales originales. Dans leur étude portant sur les organisations formelles, Blau et Scott relèvent dans ce sens: "Problems of coordination occur primarily between specialized sections whose operations are interdependent, and they are often solved not by communicating information up the hierarchy to a common superior and waiting for his decision to be transmitted downward, but through direct contacts between the members of the sections affected"[58]. L'émergence de procédés de coordination horizontaux qui coexistent avec, ou se supplantent aux relations directes de hiérarchie, se situe au cœur même de l'analyse de la coordination administrative en France. "Toute l'économie des systèmes actuels de coordination repose donc sur cette idée d'assumer une coordination horizontale par rapport à la spécialisation verticale"¹⁴.

Or, la simple dichotomisation du concept de coordination structurale en relations verticales et horizontales, ne suffit pas pour saisir les innombrables variations qui peuvent se situer entre ces deux formes extrêmes. L'intervention ou l'abstention du pouvoir hiérarchique ne correspond que rarement, pour ne pas

¹⁴ Drago R. [76].

dire jamais, à la réalité administrative où les relations horizontales et verticales sont intimément liées. "Le concept de hiérarchie est plus complexe qu'on ne croit... il peut laisser place à des pratiques de coordination et il n'existe pas de limites rigoureuses où la hiérarchie s'arrête et où la coordination commence" [96]. Si donc les procédés de coordination actuels correspondent, au sein d'une organisation cloisonnée, à la mise en place de structures horizontales aux différents niveaux administratifs, il ne faut pas oublier que celles-ci sont elles-mêmes imbriquées dans un système hiérarchisé du double point de vue territorial et fonctionnel, puisqu'elles peuvent, bien qu'elles ne le doivent pas nécessairement, se trouver, à la fois, subordonnées (par rapport à l'Etat et aux organisations nationales) et subordonnantes (par rapport au niveau et aux organisations locaux)¹⁵. Par conséquent, suivant le niveau d'analyse choisi par le chercheur, suivant la localisation formelle et réelle du pouvoir coordinateur, la coordination tendra, soit à se rapprocher, soit à s'éloigner des modèles hiérarchiques au sens strict.

0.2.2.2. Quelques variantes par rapport aux schémas type

0.2.2.2.1. La coordination imposée

Chez les auteurs français notamment, la coordination semble inclure, malgré son caractère horizontal, l'intervention d'une autorité supérieure ou du moins, la possibilité de recourir à une sanction hiérarchique. Les définitions de la coordination hiérarchisée et non hiérarchisée de Lucien Nizard font apparaître, nous semble-t-il, cette nuance. "La coordination non hiérarchisée", dit Nizard, "se borne à imposer à propos d'un problème commun, l'échange des informations et le contact régulier entre administrations"[124]. Quand l'auteur dit "se borne", il paraît sous-entendre que cette forme de coordination "ne va pas plus loin que" le rapprochement de différentes unités administratives. Elle ne semble pas devoir aboutir nécessairement à une décision. Les auteurs Kottman et Kastelein notent à ce propos: "One has to be aware of the fact that coordination is "interest-threatening" in those cases in which autonomous departments have vested powers and rights. ... Coordination-mechanisms (especially committees) have sometime been established with no other function than that of "Problem-parking places" [135]. Aussi dans beaucoup de textes français, la "vraie" coordination semble être celle qui implique un minimum de sanction.

— L'aménagement du pouvoir au sein des structures existantes

Contrairement à la coordination non hiérarchisée, Nizard définit la coordination hiérarchisée comme un processus "qui dans un domaine déterminé opère un transfert et tout ou une partie du pouvoir des multiples centres de décisions entre lesquels il se partageait, à un seul d'entre eux dont la prééminence est ainsi affirmée" [124]. Il rejoint par là la définition de la coordination telle que la propose Charles Roig. Dans un système administratif, estime cet auteur, la définition de la coordination est souvent fondée sur une double opération, qui consiste en un transfert du

¹⁵ Voir par exemple Roig Ch., [71].

pouvoir de multiples centres de décisions à un seul qui se substitue à eux, et en la transformation des anciens pouvoirs de décisions en un droit de participer au niveau pouvoir ou à être représenté auprès de lui. "La coordination ne met pas en cause l'existence de différents services ou organes, mais elle change la forme de leur intervention dans le processus de décisions"¹⁶.

La coordination structurale n'implique pas obligatoirement la création de structures nouvelles, mais elle peut tout aussi bien porter sur le simple aménagement de structures existantes. De même, elle ne met pas nécessairement, ou uniquement, en jeu des relations hiérarchiques traditionnelles, mais elle peut instaurer, parallèlement à celles-ci, des hiérarchies nouvelles qui coexisteront avec l'organisation verticale traditionnelle. Dans sa recherche sur les tranches opératoires et la politique d'action régionale en France, Ch. Roig étudie une procédure qui renforce la coordination à la fois horizontale (au niveau régional et départemental) et verticale (entre ces niveaux et le niveau national), sans que de nouvelles structures soient créées pour autant. "La procédure des tranches opératoires utilise les structures administratives existantes, mais elle accentue la portée des mécanismes de coordination... En rationalisant les liaisons horizontales et verticales qui existaient en puissance dans l'organisation administrative locale, elle a créé une nouvelle hiérarchie d'organes coordinateurs"¹⁷. Celle-ci coexistera donc parallèlement à la hiérarchie ministérielle traditionnelle.

— La création de structures nouvelles: l'organisation dite "staff and line"

Le cas le plus fréquent semble cependant être celui où la coordination suscite la création de structures administratives nouvelles qui se substituent au schéma hiérarchique classique. En France, l'analyse porte généralement sur une multitude d'échelons qui sont créés auprès des supérieurs communs des administrations spécialisées, formés tantôt d'états-majors, de comités interministériels, ou d'administrations de missions, rattachés à l'autorité hiérarchique d'un ministre, du premier ministre ou du président de la République¹⁸. "Au schéma hiérarchique se substitue ainsi un schéma complexe d'états-majors, de services logistiques ou de services spécialisés au niveau du Gouvernement entier comme au niveau de chaque ministère ou de certains grands services... Ces principes ne sont autres en effet que ceux de l'organisation dite "staff and line" dont les études d'organisation ont montré la généralisation progressive" dans toutes les grandes organisations humaines"¹⁹.

En recourant à la représentation graphique, il apparaît que le schéma dit "staff and line" se distingue nettement des schémas de coordination hiérarchique et non hiérarchique précédents (voir à la page 24).

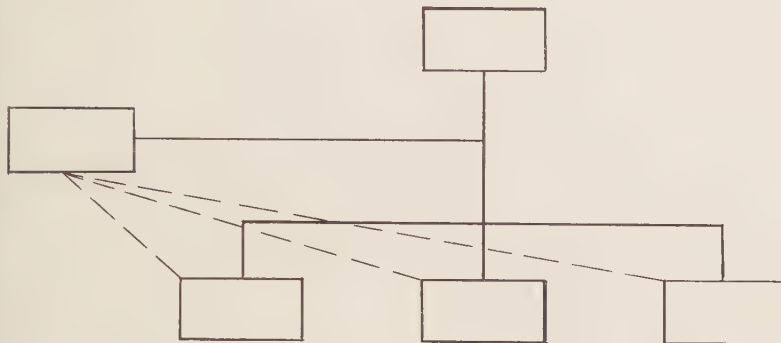
¹⁶ Roig Ch., [71].

¹⁷ Roig Ch., [71].

¹⁸ Voir par exemple Sfez L., [96] et [76].

¹⁹

Tableau 3

LE SCHEMA DIT "STAFF AND LINE"

-----: coordination réalisée par l'état-major.

En effet, l'organe d'état-major (Staff) se différencie de la coordination hiérarchique par le fait qu'il est placé en dehors de la ligne hiérarchique traditionnelle. Il est également différent de la coordination non hiérarchique dans la mesure où il est situé à un échelon supérieur à celui dont il doit coordonner les activités.

Contrairement à l'évolution observée en France, ce système d'organisation a été peu éprouvé dans l'administration fédérale suisse²⁰. Or, ici comme ailleurs, le "staff and line" est loin d'être une notion toujours précise.

- L'origine du concept "staff and line"

D'où viennent, au fait, les appellations d'"état-major" et de "ligne"? Pour répondre à cette question, il faut se rapporter à l'histoire militaire où elles désignaient, à l'origine, les hauts gradés militaires qui élaboraient et décidaient la stratégie guerrière à l'intention des soldats qui devaient ensuite l'exécuter dans les lignes de combat²¹. D'où la distinction entre LIGNE d'une part et ETAT-MAJOR de l'autre. Aussi, la définition première de l'état-major est celle d'un "corps d'officiers d'où émane la direction de l'armée" [88] ... L'élément de subordination de l'état-major ressort de ses définitions ultérieures où il signifie "corps d'officiers attachés à un officier général, comme agents directs d'élaboration et de transmission des ordres" [66].

Cette dernière définition correspond au sens qu'a pris le terme d'état-major avec sa généralisation dans les organisations privées d'abord, et publiques ensuite. Dans celles-ci, l'état-major se distingue par le fait qu'il ne décide ni n'exécute lui-même, mais seconde les organes de décision et d'exécution proprement

²⁰ Voir par exemple les rapports Huber, et Hongler précités [51] et [47].
Egalement Germann R. [57].

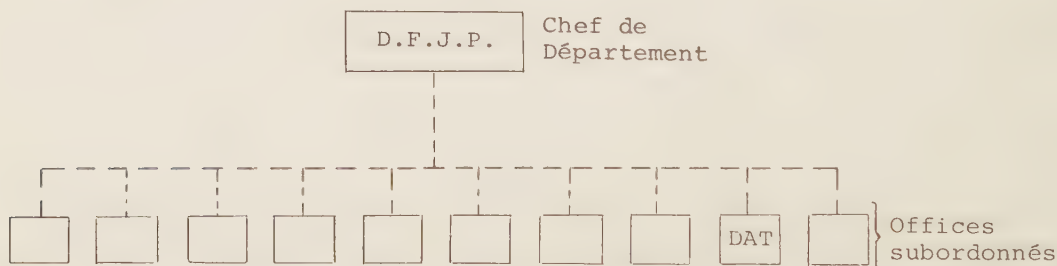
²¹ Fisch G.G., [74]

aits²². Or, quel est le rôle précis de l'état-major? Il n'existe pas à ce propos de doctrine homogène. Gordon Tullock, par exemple, assigne aux états-majors principalement un rôle de contrôle. "Basically, the 'staff' device consists in the sovereign's appointment of persons to assist him in supervising his subordinates" [98]. D'autres auteurs mettent en relief une pluralité de fonctions qui s'ajoute à l'action de contrôle. L'on peut relever notamment les fonctions consultatives (au niveau de la direction), et coordinatrices (aux niveaux inférieurs). Du point de vue théorique, ajoute Anthony Downs, les états-majors sont caractérisés, en plus, par le fait qu'ils jouissent d'un accès direct au chef, tandis que les organes de ligne doivent passer, en règle générale, par leurs supérieurs hiérarchiques. De même, d'après cet auteur, les membres des états-majors sont des spécialistes alors que les fonctionnaires de ligne sont traditionnellement des généralistes. [67].

— L'équivoque du concept "staff and line"

Or, il suffit de jeter un bref regard sur l'organigramme de l'administration fédérale pour constater que, selon le critère de la communication directe avec le chef de l'organisation, par exemple, la plupart des offices fédéraux devraient être classés comme étant des organes d'état-major, ce qui est évidemment faux. Pourtant, en ce qui concerne le Bureau du Délégué à l'aménagement du territoire, l'on pourrait avoir quelques doutes quant au fondement de son statut officiel d'organe de ligne.

Tableau 4



Non seulement, selon l'ordonnance d'exécution du 29 avril 1972, le Délégué est-il "subordonné directement au chef du département" [36], mais son bureau, nous le verrons, comprend une majorité de spécialistes, et ses fonctions sont essentiellement consultatives et coordinatrices.²³ Ainsi, même si sur le plan de l'organisation formelle, le DAT se présente comme un organe de ligne, de par sa structure interne et ses fonctions, il apparaît plutôt comme un organe d'état-major.

²² Voir Fisch G.G. [74]. Voir aussi Rapport Huber, [51].

²³ Voir *supra*, p. 121 ss.

La possibilité de confusion entre le rôle des états-majors et celui des organes de ligne n'est, effectivement, pas une pure spéculation intellectuelle, mais se trouve vérifiée dans la pratique administrative, où ces rôles sont très fréquemment renversés. Ainsi, le fameux "rapport Huber" relève qu'au sein de l'administration suisse, "il n'est pas facile de distinguer nettement les organes de décision et d'exécution et les états-majors dans l'exercice de leurs activités; les organes de décision et d'exécution s'acquittent très souvent de fonctions d'état-major, et l'inverse peut aussi se produire"[51][67].

A la lumière de ces remarques, on peut évidemment se demander pourquoi le vocabulaire administratif retient un terme dont la définition théorique ne correspond pas, dans la plupart des cas, à la pratique administrative courante, étant donné les chevauchements, voire les substitutions des deux fonctions théoriquement distinctes de "staff" et "line"? Il y a onze ans déjà, Gerald Fisch a proclamé que les notions d'état-major et d'organes de ligne étaient dépassées et qu'il était grand temps de remplacer ces termes par des concepts plus adaptés à la réalité administrative contemporaine²⁴ ... Or, les habitudes sont, apparemment, dures à changer, puisque "staff and line" a toujours cours au sein des administrations, malgré sa faiblesse théorique indiscutable²⁵. Au demeurant, les réflexions sommaires sur l'origine et l'évolution de l'organisation d'état-major et de ligne nous auront aidé à expliquer, du moins dans leur principe, l'existence et la multiplication d'organismes de coordination dont l'activité recoupe celle des services spécialisés. Elles nous auront également permis de saisir les nuances qui peuvent s'établir entre les deux schémas extrêmes de la coordination hiérarchique et non hiérarchique. En France, notamment, malgré l'accent sur les relations horizontales, la coordination administrative semble inséparable de la notion de pouvoir²⁶.

0.2.2.2.2. La coordination spontanée

Les accents sont placés quelque peu différemment dans l'étude de la coordination structurale par les auteurs allemands. Fritz Scharpf, qui fait autorité dans les études de l'organisation de la planification en Allemagne, a porté une attention particulière à la coordination non hiérarchique ou, comme il préfère l'appeler, la coordination horizontale spontanée²⁷. Tout en maintenant, sur

²⁴ Fisch G., [74]. Notons que Fisch étudie ce concept surtout par rapport aux organisations privées.

²⁵ Voir aussi la justification pour l'emploi du terme "état-major" dans le rapport Huber, [51]. La notion d'état-major est également rentrée dans les Directives sur la gestion des affaires administratives de la Confédération (DGA) [12].

²⁶ Dans l'ouvrage sur la coordination administrative en matière économique et sociale en France, la coordination est, typiquement, étudiée soit sous l'égide du premier ministre, soit sous l'égide d'un ministre. Voir [76]. Les relations de pouvoir sont également au centre de l'étude de Crozier M. [64].

²⁷ En allemand: Horizontale Selbstkoordination. Voir aussi Scharpf F., [84].

le plan conceptuel, la distinction entre la coordination hiérarchique et non hiérarchique, cet auteur pense, pour des raisons sur lesquelles je reviendrai, que la coordination horizontale est promise à plus d'efficacité que la verticale, encore que cela dépende du mode selon lequel elle est organisée.

- La coordination négative

Le modèle théorique

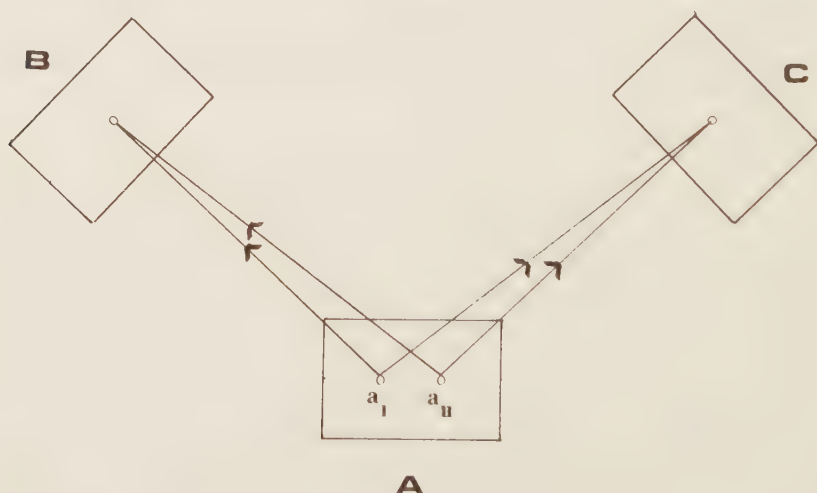
Dans la réalité administrative, dit F. Scharpf, la coordination horizontale est pratiquée selon ce qu'il appelle la coordination négative. Elle signifie que les services de l'administration essaient d'accorder leurs projets avec ceux des autres offices seulement s'ils estiment que les activités de ces dernières sont touchées par leurs propres projets. Et là encore, la coordination négative sert avant tout à éliminer des restrictions qui pourraient naître de la part d'autres offices pour le service initiant un projet [94]. En effet, selon ce schéma, un seul office élabore des alternatives de décisions, alors que les autres services sont uniquement appelés, soit à les approuver, soit à les désapprouver.

Tableau 5

LA COORDINATION NEGATIVE SELON F. SCHARPF

A, B, C = domaines soumis à la décision

a_I , a_{II} = alternatives à disposition



Si:

n : nombre de domaines soumis à la décision

a : nombre des alternatives à disposition, alors le nombre total des relations R à examiner est: $R = (n - 1) \cdot a$;

Dans l'exemple graphique: $R = (3 - 1) \cdot 2 = 4$

Autrement dit, les autres domaines liés à celui du projet lancé, sont considérés comme stables, comme des données. Par conséquent, le seul problème de l'office "initiant" consiste à savoir si, et de quelle manière, son projet et d'éventuelles variantes influent négativement sur le statu quo.

— Application du modèle théorique à l'administration fédérale suisse

Fritz Wegelin a rapproché la coordination négative de la procédure de consultation (Mitberichtsverfahren) au sein de l'administration suisse²⁸. Elle est prévue "lorsqu'une affaire rentrant dans la compétence d'un département pourrait intéresser d'autres départements"[127], et se déroule sous la direction de la Chancellerie fédérale. De façon schématique, la procédure de consultation se présente de la manière suivante: le département soumet aux autres départements un projet (Antrag). Les autres départements formulent un co-rapport (Mitbericht) où ils exposent leurs points de vue propres. Ensuite, le département "initiant" prend position (Stellungnahme) concernant les co-rapports. Dans certains cas rares peut encore suivre un rapport écrit (Vernehmlassung) d'un des départements consultés. Si des divergences persistent, le chancelier peut inviter les secrétaires généraux des départements concernés, ainsi que les chefs des divisions compétents, à une discussion intitulée "conférence de conciliation administrative" (administrative Einigungskonferenz). Le résultat final est porté à la connaissance du Conseil fédéral. C'est lui qui décide en dernière instance d'éventuelles questions laissées ouvertes. Or, dans la plupart des cas, la décision proprement dite ressort déjà de l'accord intervenu aux échelons inférieurs. "Le gouvernement garde la possibilité d'intervenir, mais il en fait en pratique un usage étonnamment limité, si bien que des questions capitales ou d'une grande portée ne sont pas discutées au sein de l'autorité collégiale ou ne le sont que si l'un des départements intéressés le demande. La décision se forme à l'échelon des départements ou même des divisions"[47].

Je pense, comme Wegelin, que la procédure de consultation illustre parfaitement le caractère à la fois horizontal et négatif de cette forme de coordination. Elle est horizontale dans la mesure où l'autorité hiérarchique du Conseil fédéral, bien qu'elle existe en puissance, n'intervient pratiquement pas. Elle est négative en raison de l'attitude essentiellement défensive de l'office initiant, face à d'éventuelles critiques émanant des autres services.

— La coordination positive [94].

Le modèle théorique

De par sa définition même, la coordination négative est toujours en retard sur les événements. Elle est ce que Scharpf appelle une Spätkoordination qui contraste avec la Frühkoordination telle que la définit Reimut Joachimsen²⁹. La Frühkoordination est un

²⁸ Wegelin F., [85].

²⁹ Joachimsen R., [92].

processus dynamique et prospectif, qui consiste à intégrer dans la décision tous les projets intéressant une problématique plus vaste. Chaque service concerné élabore des propositions et examine simultanément celles de tous les autres. Ces projets, alors qu'ils se trouvent encore au stade de leur élaboration, sont rassemblés, en vue de les comparer du point de vue matériel, et de les évaluer des points de vue politique, économique et financier.

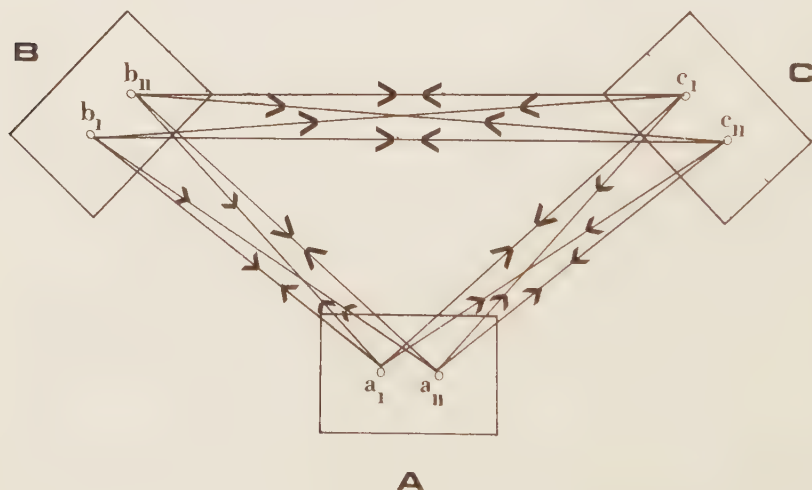
La Frühkoordination est la condition pour réaliser ce que Scharpf appelle la coordination positive. Celle-ci sous-entend que toutes les solutions possibles, toutes les alternatives élaborées dans tous les domaines interdépendants sont confrontées simultanément. "Das Modell der positiven Koordination wird charakterisiert dadurch, dass in allen von einander abhängigen Entscheidungsbereichen alle in Frage kommenden Entscheidungsalternativen gleichsam und gleichzeitig zur Disposition gestellt werden. Der Aktionsraum erstreckt sich hier also auf die Handlungsmöglichkeiten aller beteiligten Bereiche.[94].

Tableau 6

LA COORDINATION POSITIVE SELON FRITZ SCHARPF [94]

A, B, C = domaines soumis à la décision

$a_I, a_{II}, b_I, b_{II}, c_I, c_{II}$ = alternatives à disposition



Si:

n : nombre des domaines soumis à la décision

a : nombre des alternatives par domaine à examiner, alors

$$R = n \cdot (n-1) \cdot a^2$$

Dans l'exemple graphique: $R = 3 \cdot (3-1) \cdot 4 = 24$

- Application du modèle positif à l'administration fédérale suisse

Tâchons d'imaginer un instant que la coordination positive doive être réalisée entre la vingtaine d'offices fédéraux ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire³⁰. Tous les projets et programmes élaborés par ces services, par exemple la conception en matière forestière, la conception de l'environnement, les programmes agricoles, les projets de construction de routes nationales, etc., devraient être harmonisés entre eux, non dans le sens d'une élimination mutuelle de points litigieux, mais de manière qu'ils puissent s'insérer, en se complétant et en se renforçant mutuellement, dans le contexte de la problématique qui leur est superposée, en l'occurrence la conception nationale de l'aménagement du territoire. Ainsi, supposons un instant que chacun de ces vingt offices élabore deux projets alternatifs pour son domaine particulier. Le nombre des domaines d'activités sera donc de 20, celui des alternatives de 2. En appliquant la formule de Scharpf, on arrivera ainsi à 1520 relations que l'administration fédérale devrait examiner, confronter, adapter, et, finalement, intégrer dans la conception suisse de l'aménagement du territoire.

$$\text{Calcul } n = 20; a = 2$$

$$R = n \cdot (n-1) a^2 = 20 (19) 4 = 1520$$

Dans le cas de la coordination négative où, rappelons-le, un seul office soumet des alternatives à l'examen des autres services, ces relations ne seraient qu'au nombre de 38.

$$\text{Calcul } n = 20; a = 2$$

$$R = (n-1) \cdot a = 19 \cdot 2 = 38$$

Cet exemple montre que la coordination entre vingt offices administratifs, si elle est déjà problématique en lui appliquant la formule négative, devient carrément impossible si on veut l'exercer selon la formule positive. Scharpf admet d'ailleurs lui-même que la complexité des problèmes politiques actuels constitue une barrière quasi infranchissable pour la coordination positive.

- La planification de la coordination

Dès lors, la coordination devient elle-même objet de planification, afin de déterminer le nombre de domaines ou d'offices optimal pour une structure de coordination donnée. Ce que Scharpf appelle la planification de la coordination (Koordinationsplanung) place les administrations devant les trois problèmes suivants. Il leur faudra d'abord récolter les informations concernant tous les projets qui touchent à une problématique donnée. Ce sera uniquement sur la base de ces informations que l'on pourra décider

³⁰ Voir également *infra*, p. 119.

"qui doit être coordonné avec quoi"³¹. Ensuite, au risque de se perdre dans un flot d'informations infini, il conviendra de ne choisir que celles qui sont directement pertinentes pour le problème en question, car "dans la pratique... la coordination n'est promise au succès qu'à l'intérieur d'une problématique donnée et au sein d'un cercle limité d'unités administratives participantes"³². Enfin, les services participants au groupe de coordination devront être sélectionnés sans égard à leur appartenance à une division ou un ministère donné. "Auch wenn die problemgerechte Kooperationsstruktur analytisch ermittelt werden kann, müsste die Koordinationsplanung noch scheitern, wenn es nicht gelingt, die entsprechenden Arbeitsgruppen aus den spezialisierten Einheiten (Referaten) ohne Rücksicht auf ihre sonstige organisatorische Zugehörigkeit zusammenzusetzen. In der notwendigen Verknüpfung zwischen fester, arbeitsteiliger Aufbauorganisation und einer flexiblen problemgerechten Kooperationsstruktur in der Koordinationsplanung liegt deshalb das wichtigste und bisher noch weitgehend ungelöste Problem einer leistungsfähigen Planungsorganisation" [84].

Pour autant que l'on puisse franchir ces multiples obstacles d'ordre matériel et organisationnel, la coordination positive a une chance, bien limitée il est vrai, d'être réalisée.

0.2.2.3. Coordination hiérarchique ou non hiérarchique: une fausse alternative

0.2.2.3.1. Les mérites et faiblesses respectifs de la coordination hiérarchique et non hiérarchique

C'est encore chez F. Scharpf que l'on trouve une discussion approfondie des mérites et faiblesses respectives de la coordination hiérarchique et non hiérarchique et dont il vaut la peine, me semble-t-il, de résumer l'essentiel.

Les Etats engagés dans une politique de planification sont confrontés à un double problème d'information et d'innovation. D'une part, ils sont obligés de maîtriser un volume d'informations toujours plus grand et plus complexe, d'autre part, ils sont appelés à mener une politique innovatrice et prospective capable d'anticiper les événements, plutôt que de les subir. Or, il paraît extrêmement difficile de concilier ces deux exigences, en recourant à un schéma de coordination donné.

Ainsi, en recourant à la coordination hiérarchique, estime Scharpf, le problème de l'information ne peut trouver une solution satisfaisante du fait que l'instance coordinatrice doit décider sur une base de renseignements forcément restreinte. En effet, les informations sont de plus en plus appauvries, car résumées, au fur et à mesure qu'elles sont transmises le long des échelons hiérarchiques³³. Le rattachement à la direction d'organes d'états-majors peut pallier, mais non éliminer ce problème intrinsèque à la coordination "par le sommet" [94]. "Die Leistungsfähigkeit der hierarchischen Koordination ist prinzipiell begrenzt durch

³¹ Scharpf F., [84].

³² Traduction par l'auteur [84].

³³ Sans parler du danger des "distorsions hiérarchiques", voir [98] et [67].

die Informationsbasis und die Informationsverarbeitungskapazität der koordinierenden Instanz" [84]. Aussi cette forme de coordination est-elle surtout recommandable pour la solution de problèmes de routine ou d'un niveau de complexité relativement modeste. Son avantage indiscutable réside dans le fait qu'elle permet d'imposer des solutions peut-être impopulaires mais nécessaires et, partant, de mener une politique innovatrice capable de bousculer l'inertie traditionnelle des pouvoirs en place.

La coordination non hiérarchique, par contre, peut s'accommoder d'un niveau de complexité plus élevé. Toujours selon la doctrine de Scharpf, ce procédé comporte l'avantage de se dérouler à l'abri du pouvoir de sanction. Par conséquent, il pourra retenir une plus grande diversité de points de vue et aboutir à une solution plus représentative des multiples intérêts qui interviennent dans la décision. Or, si cette coordination rend possible de traiter un volume d'informations plus élevé, elle comporte simultanément le désavantage qu'à aucun moment, au cours de ces délibérations entre partenaires "égaux", n'aura lieu un débat sur l'importance relative de chaque position individuelle. Autrement dit, il n'y a pas de discussion sur, et partant, pas de décision prise en vertu de priorités politiques.

L'analyse de Scharpf débouche donc sur un dilemme qui lui semble propre à l'organisation de la coordination administrative tout court. Ce dilemme consiste en l'incapacité, soit de la coordination hiérarchique, soit de la coordination non hiérarchique, de résoudre simultanément les deux problèmes d'information et d'innovation, pourtant fondamentaux à toute politique de planification. La coordination hiérarchique permet, dans certains cas, de mener une politique novatrice, mais seulement à propos de questions relativement simples. La coordination non hiérarchique peut tenir compte d'un éventail d'informations plus vaste, mais au prix d'une politique qui évolue au gré du hasard.³⁴

Cependant, et comme l'admet Scharpf lui-même, dans la pratique administrative, ces deux formes de coordination ne se retrouvent que rarement à l'état pur. Comme nous avons pu le constater, l'on est en présence, dans la plupart des cas, d'un mélange fait de relations coordinatrices à la fois verticales et horizontales. En France, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, par exemple, agit sous l'égide du premier ministre, tout en étant investie d'une mission de coordination essentiellement horizontale³⁵. En Allemagne, la solution originale choisie pour élaborer le programme de la politique des transports dit "Leberplan" prouve qu'il est possible de combiner avantageusement la coordination hiérarchique et non hiérarchique sans même créer des structures de coordination permanentes. [84]

³⁴ Scharpf caractérise les limites de ces deux formes de coordination par les expressions "Dezisionismus" (pour la coordination hiérarchique) et "Muddling through" (pour la coordination non hiérarchique).

³⁵ Voir en particulier l'étude de Pouyet B., [90].

0.2.2.3.2. Un exemple de coordination structurale: le "Leberplan"

- Les modalités d'élaboration du "Leberplan"

(voir également tableau N° 7)

Après avoir pris la direction du ministère des transports en décembre 1966, le ministre Leber demanda au "Grundsatzreferat"³⁶ du département des transports de faire une esquisse de la situation des transports en République fédérale allemande. Par la suite, il chargea ce service d'élaborer un catalogue de mesures destinées à améliorer la situation précaire dans le secteur du chemin de fer.

Dans une première phase, les deux fonctionnaires chargés de cette tâche s'assurèrent la collaboration de trois adjoints des départements de navigation, des routes et du chemin de fer respectivement. Le groupe de travail ainsi formé devait présenter son rapport en mai 1967. Le ministre Leber suivit les travaux dès le début et une fois le projet élaboré, consacra douze séances à la discussion du projet avec les directeurs de divers départements en vue de s'assurer leur approbation de principe.

Dans une deuxième phase, le projet fut soumis aux offices de tous les départements pour qu'ils concrétisent le projet plus en détail. Leurs contributions respectives furent ensuite coordonnées par le "Grundsatzreferat" et intégrées dans un "programme de la politique des transports". Lors d'une conférence de presse, le 22 septembre 1967, le ministre Leber présenta son programme au public.

Ce n'est qu'ensuite que commença, dans une troisième phase, la coordination entre les différents ministères. Malgré les réserves considérables exprimées par certains ministres, le cabinet finit par adopter le "Leberplan", qui fut alors transmis au Parlement. Au cours des débats parlementaires et extra-parlementaires, le programme subit plusieurs modifications qui ne laissèrent intacte qu'une partie des mesures originalement prévues par le ministre Leber. Les propositions contenues dans le "Leberplan" tendaient, notamment, soit à prohiber, soit à taxer le transport par route de certaines marchandises, au profit des chemins de fer. Le compromis final élimina les mesures prohibitives, mais maintint les mesures de taxation dans leur forme originale. En hiver 1968, le programme des transports fut ainsi adopté par le Parlement sous forme de loi.

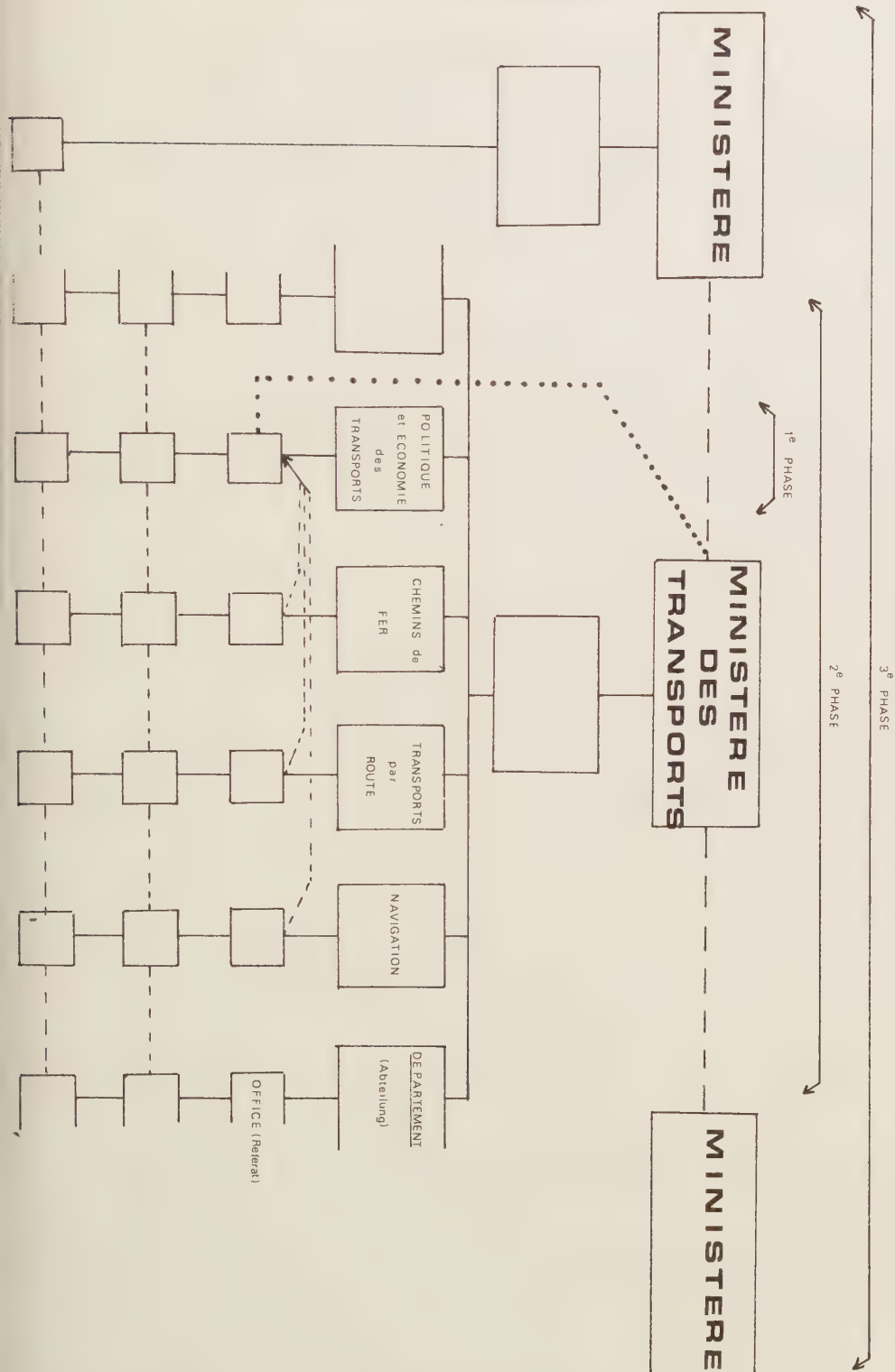
- L'originalité du processus d'élaboration du "Leberplan"

L'aspect original lors de l'élaboration du "Leberplan" consistait essentiellement dans l'instauration du groupe de travail prospectif (Projektgruppe). Si cette formule était devenue courante ailleurs dans l'administration centrale allemande, ce fut cependant la première fois qu'elle était utilisée au sein du Ministère de transports.[95] En effet, ce Ministère étant divisé en départements selon les moyens de transports principaux, sa structure organisationnelle reflétait nécessairement les conflits existant entre ces moyens au niveau de la société (route et rail par exemple). "Dans

³⁶ Il s'agit d'un service d'état-major auquel incombe, en règle générale, la

LA COORDINATION LORS DE L'ELABORATION DU "LEBERPLAN" 37

La coordination



37 Pour faire ce tableau, j'ai légèrement simplifié l'organigramme du Ministère

ces conditions, toute élaboration d'un programme nécessitait beaucoup de temps et suivait inévitablement le modèle de la 'coordination négative', de sorte qu'un processus de décision donné ne pouvait aboutir qu'à des changements minimes"³⁸.

Or, de par sa composition et ses compétences, le groupe de travail était à l'abri de telles ingérences interdépartementales. D'une part, les cinq membres de ce groupe n'étaient pas soumis aux instructions de leurs supérieurs hiérarchiques, bien qu'ils continuaient à travailler à mi-temps au sein de leurs services respectifs. Ce partage du temps entre deux tâches et deux structures administratives différentes était surtout avantageux du point de vue de l'accès aux informations qui était ainsi maintenu auprès des différents services. D'autre part, le volume des informations consultées, également intégrées dans le projet, fut plus grand que ce n'aurait été le cas s'il avait fallu composer avec tous les différents acteurs administratifs concernés. Par ailleurs, de par leur origine, les membres du groupe de travail connurent suffisamment les principaux arguments de ces derniers pour en tenir compte lors de l'élaboration du programme.

Les auteurs Schmid et Treiber n'hésitent pas à parler, à propos du travail au sein du groupe prospectif, de phase de "coopération intégrative" (integrierende Kooperation)[95] puisqu'elle permet de confronter et d'adapter simultanément plusieurs possibilités de décision, dans le sens d'une véritable coordination positive. De même, Scharpf estime-t-il que la "pointe"³⁹ du "Leberplan" consistait en l'abolition de la division de travail au sein du groupe de travail et, partant, en la possibilité pour ce dernier d'élaborer un large éventail de propositions dont une partie au moins put être sauvée lors du compromis final.

L'exemple qui précède montre que le dilemme formulé par Scharpf à propos de la coordination hiérarchique et non hiérarchique est avant tout un problème d'organisation. Certes, en tant que schémas, ces deux formes de coordination apparaissent comme mutuellement exclusifs, et inaptes à satisfaire simultanément aux conditions d'information et d'innovation. Or, comme l'illustre le cas du "Leberplan", suivant les modalités d'organisation de ces deux procédés coordinateurs dans l'espace⁴⁰ et dans le temps, la combinaison de leurs avantages respectifs devient possible. Dans le cas du "Leberplan", l'intervention hiérarchique du ministre était précédée par un processus de coordination spontanée qui permit de traiter un maximum d'informations au sein d'un cercle coordinateur restreint. Or, le projet du groupe de travail n'était pas pour autant un conglomérat de propositions disjointes et mal articulées, mais contenait des priorités dont le ministre était à la fois l'initiant et le garant. De même, les nombreux dialogues du ministre au niveau départemental l'ont obligé à se familiariser avec l'ensemble des mesures contenues dans le projet. La perte d'information "au sommet" put ainsi être évitée.

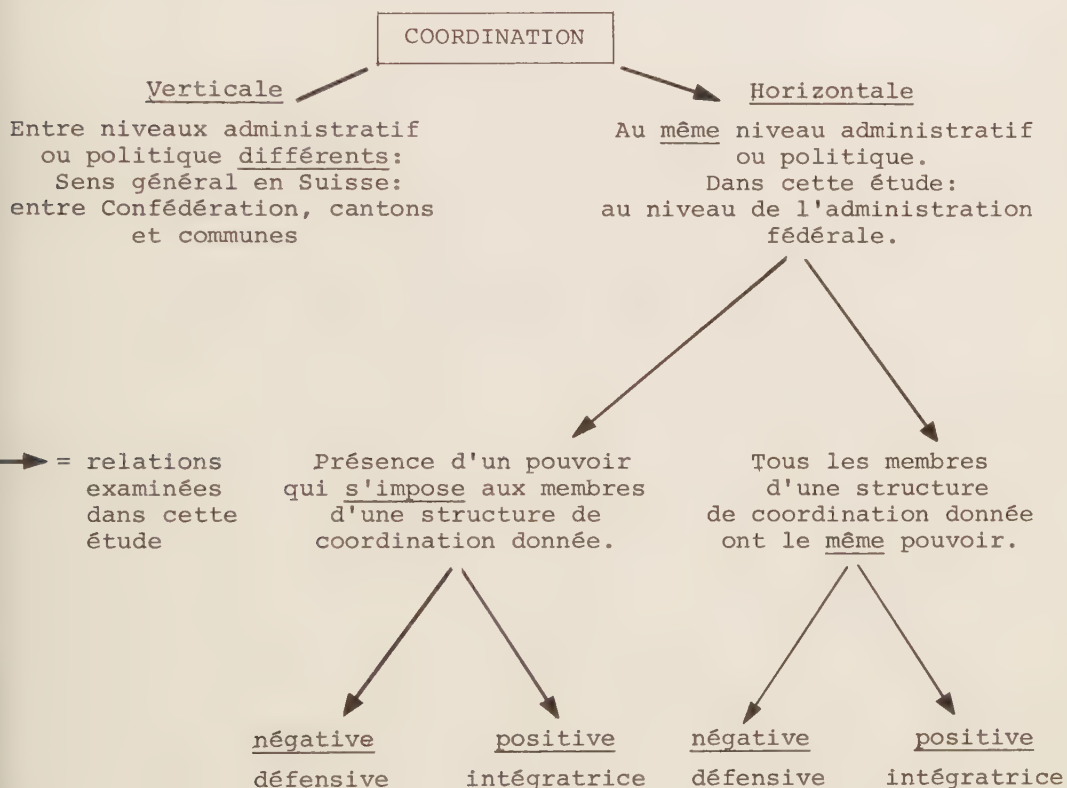
³⁸ Traduction par l'auteur [95].

³⁹ Scharpf F., [84].

⁴⁰ Voir également *supra*, p. 22.

0.2.3. Récapitulation des concepts de base utilisés dans l'analyse

Il ne suffit donc pas de s'arrêter à une analyse purement formelle des propriétés de la coordination, mais encore faut-il voir de quelle manière elles interviennent dans un processus de décision donné. Très schématiquement, ces propriétés peuvent être représentées de la manière suivante:



Comment la coordination en matière d'aménagement du territoire en Suisse se situe-t-elle par rapport aux schémas hiérarchique et non hiérarchique? A quel moment et à quel niveau de l'administration fédérale interviennent ces deux propriétés? Est-ce que les structures coordinatrices créées dans le domaine de l'aménagement du territoire favorisent la naissance d'une coordination positive? Voici des questions auxquelles cette étude espère apporter une première réponse.

Le lecteur se demandera peut-être à ce stade ce qui justifie l'attention particulière que cette recherche porte au thème de la coordination. Si tel est le cas, il est invité à aborder la première partie de ce livre dans laquelle je me propose de montrer non seulement comment l'aménagement du territoire est devenu un objet de politique fédérale, mais également de prouver que la coordination est la première - et la plus importante - condition de sa réalisation.

Première partie :

Emergence et insertion du thème d'aménagement du territoire en Suisse

1. L'émergence du thème d'aménagement du territoire en Suisse

1.1. Quand l'aménagement du territoire commence-t-il en Suisse?

1.1.1. Les débuts possibles de l'aménagement du territoire

Avant de procéder à l'étude de l'émergence du thème d'aménagement du territoire en Suisse, arrêtons-nous un instant à la notion d' "aménagement du territoire". En fait, qu'est-ce que l'aménagement du territoire? "Aménager", dit le petit Robert, signifie "disposer et préparer méthodiquement en vue d'un usage déterminé" [81]. Aménager le territoire serait alors "préparer le sol en vue d'un usage déterminé". Lorsque les hommes des cavernes préparaient une surface de territoire afin d'y installer leur coin de feu, ont-ils alors aménagé leur territoire? Ne pourrait-on pas dire que toute action de l'homme sur la terre, pour quelque usage que ce soit, pourrait, en fin de compte, entrer dans cette définition de l'aménagement du territoire?

Je crains fort qu'il n'y ait de réponse unique à cette question. En voulant analyser le concept de l'aménagement du territoire, on se rend bien vite compte que, suivant la perspective temporelle ou spatiale dans laquelle on se place, le concept de l'aménagement du territoire change de contenu matériel aussi bien que de signification politique. Selon l'époque, ou le pays étudié, l'aménagement du territoire recouvre tantôt une activité technique, tantôt on lui reconnaît une valeur éminemment politique. Tantôt il concerne l'urbanisation, tantôt il porte sur le développement économique et social du pays tout entier. Aussi ne s'étonnera-t-on guère de voir Robert Mosse distinguer au moins quatre conceptions différentes de l'aménagement du territoire [87]. Une conception physique et technique d'abord, selon laquelle l'aménagement du territoire concernerait essentiellement les travaux d'infrastructure, à savoir l'équipement du sol en vue de l'habitation, de la culture ou de l'industrie. Ensuite, une conception orientée vers la distribution spatiale des hommes impliquant non une action sur le sol, mais sur les hommes. Au lieu d'adapter le sol et de rendre habitables des surfaces qui ne le sont pas, les teneurs de cette conception proposent de déplacer les hommes vers des lieux naturellement plus hospitaliers et plus favorables à l'existence humaine. En troisième lieu, l'auteur relève une conception d'ordre économique,

dans laquelle prime le souci de l'emploi optimal des ressources (localisation optimale des industries, emploi optimal du sol) au détriment de préoccupations d'ordre social (école, loisirs, etc.). Enfin, dans la quatrième conception à caractère synthétique et humaniste, l'aménagement du territoire viserait à combiner le plus harmonieusement possible tous les facteurs de l'activité économique, sociale et politique sur un territoire donné.

Laquelle de ces conceptions vaut pour la Suisse? On serait tenter de dire: toutes ou aucune, suivant l'époque examinée, l'auteur retenu, les actions analysées. D'après la Chronologie de l'aménagement du territoire suisse rédigée par U. Roth[126], par exemple, l'origine de l'aménagement du territoire se trouverait au 18ème siècle, au cours duquel avaient débuté les grandes corrections fluviales en Suisse. Ainsi, après la correction du cours de la Kander entre 1711 et 1717, fut-il élaboré un premier modèle de la correction du cours de la Linth dont la canalisation était ensuite réalisée au début du 19ème siècle (1801-1807). La réalisation du projet de la Linth permit d'assécher une partie importante de cette plaine qui, auparavant, avait été marécageuse et par conséquent inutilisable. Grâce à ces mesures de drainage systématique, cette région devint accessible à l'agriculture. Aussi, la canalisation de la Linth est-elle considérée, par certains, comme un des premiers efforts vers une planification régionale en Suisse. L'importance de ces travaux fut également relevée lors des débats parlementaires en 1972 sur les premières mesures fédérales en matière d'aménagement: "Le terme d'aménagement du territoire est impropre en ce sens que cet aménagement en Suisse, dans une large mesure existe déjà. De plus, si sur bien des points il est mauvais, sur d'autres il est excellent. Hommage à rendre à nos ancêtres d'avant 1850!"⁴¹.

D'autres voient le "démarrage" de l'aménagement du territoire vers la fin du 19ème siècle, alors que la Suisse agricole se transformait rapidement en société industrielle. Le développement des industries, accélérant le processus d'urbanisation, comportait dans son sillage l'abandon de la campagne par la population, et la dégradation du paysage dans les régions industrielles. Les premiers à dénoncer ces tendances néfastes furent les milieux oeuvrant pour la protection de la nature. Les arguments des "protectionnistes" furent essentiellement esthétiques et éthiques. Il s'agissait pour eux de sauvegarder la beauté des paysages, et de conserver les espèces animales menacées.⁴²

Les débuts de l'aménagement du territoire ont également été attribués au 20ème siècle, notamment au mouvement des urbanistes des années 30⁴³. Ainsi, l'histoire de l'aménagement du territoire commencerait-elle avec les appels des urbanistes insistant sur la nécessité de mettre de l'ordre dans le développement anarchique des agglomérations.

⁴¹ Intervention du conseiller national Peyrot, [6, année 1972].

⁴² De ses efforts naquit la Ligue suisse pour la protection de la nature, fondée en 1909. C'est elle qui fit les démarches décisives en faveur de la fondation du Parc national. L'arrêté fédéral concernant l'établissement du Parc national suisse ne date cependant que du 30 décembre 1913.

⁴³ Voir notamment: Vouga J.-P.: "L'espace et son aménagement", in [73] et Schilling R.: "La préparation de l'avenir", in [68].

A laquelle des définitions citées plus haut convient-il de rattacher ces différents "début" de l'aménagement du territoire en Suisse? Ne serait-on pas tenté de dire que la correction des eaux, la protection de la nature et l'urbanisme ainsi que toutes les actions qui, de loin ou de près, touchent au territoire, relèvent de la conception à caractère synthétique et humain cité par Mosse? A moins que l'on veuille ériger tous ces thèmes en autant de définitions de l'aménagement du territoire, supplémentaires à celles que nous avons énumérées déjà?

En définitive, la question de l'émergence du thème d'aménagement du territoire en Suisse ne saurait avoir une réponse unique, dans la mesure où tout dépend, non seulement de la définition du terme "aménagement du territoire", mais également de celle de la notion "Suisse". Les premiers ouvrages de corrections fluviales, par exemple, se faisaient avant la constitution de l'Etat fédéral suisse en 1848! Si aménagement du territoire signifie "action sur les hommes et non sur le sol"⁴⁴ alors ces premières mesures de drainage ne s'y rapportent certainement pas.

1.1.2. Détermination du moment d'"émergence" de l'aménagement du territoire

Il est pourtant possible de déterminer un moment décisif pour l'"émergence" du thème de l'aménagement du territoire en Suisse, si l'on tient compte de deux éléments qui sont inséparables de la notion contemporaine de l'aménagement du territoire, quel que soit par ailleurs son sens particulier. Tout d'abord, l'aménagement du territoire présuppose l'intervention d'une autorité politique capable, sinon de supprimer, au moins de diriger les volontés particulières économiques, politiques et sociales dans le pays vers des objectifs d'aménagement précis. "Accepter la notion d'aménagement du territoire", dit H. Roh, "signifie que l'on n'admet plus que les hommes, que les choses laissées à eux-mêmes vont pour le mieux dans le meilleur des mondes" [91]. L'essentiel de l'aménagement du territoire consiste donc dans le fait qu'il régleme l'utilisation et l'occupation du territoire qui, auparavant, étaient libres. Aussi, au point de vue juridique, l'aménagement du territoire est-il tout d'abord "une modification fondamentale de notre droit foncier. On vide en effet la propriété foncière d'une partie de sa substance, dans la mesure où la nature du sol ne peut plus être modifiée sans l'autorisation de l'Etat"⁴⁵. D'autre part, l'aménagement du territoire exige la délimitation préalable d'un cadre territorial au sein duquel il pourra déployer ses effets. "L'aménagement du territoire est la technique de mise en valeur et de développement dans le cadre d'unités territoriales naturelles ou politiques plus ou moins vastes. Il suppose une intervention volontaire pour assurer une mise en valeur rationnelle et un développement harmonieux en vue de l'utilisation optimale des ressources et de l'élévation humaine des populations" [99].

⁴⁴ *supra*, p. 43.

⁴⁵ Intervention du conseiller aux Etats Grosjean [S, année 1972].

Aussi, en France, par exemple, la première étape significative de politique d'aménagement du territoire fut-elle la réforme de 1955, par laquelle étaient créées des circonscriptions d'action régionale destinées à servir de cadre géographique commun aux services extérieurs de l'Etat. Les régions ne remplaçaient pas les départements, mais se superposaient à eux. Contrairement à ces derniers, qui servent de cadre à l'administration courante, les régions devaient servir uniquement à l'aménagement du territoire. En Suisse, en revanche, la politique fédérale d'aménagement du territoire implique un mouvement en sens inverse. Ici, les communes et les cantons s'étaient préoccupés de l'aménagement du territoire longtemps avant que la Confédération ne se saisit de ce problème⁴⁶. La nécessité d'une politique fédérale d'aménagement du territoire commençait à s'imposer à partir du moment où il devint évident que l'aménagement du territoire local était insuffisant pour s'opposer à certaines tendances néfastes observées au niveau du territoire national, comme par exemple, la surexpansion urbaine, le dépeuplement de régions rurales, ou la dégradation du milieu vital naturel⁴⁷.

En tenant compte de ces deux éléments, territorial et politique, il est possible de fixer un moment précis pour l'émergence du thème de l'aménagement du territoire en Suisse, à condition de qualifier ces deux critères dans le sens suivant: le thème d'aménagement du territoire doit porter sur toute la Suisse, il doit concerner des mesures englobant le territoire national entier. Ensuite, il faut que ses protagonistes ne se contentent pas d'exposer leurs idées, mais cherchent à les voir insérées dans les moyens d'action de la Confédération. A l'aide de ces deux critères formels, on peut situer les débuts de l'aménagement du territoire autour de 1920, à l'époque du mouvement pour la colonisation intérieure. Nous verrons que le thème cher aux colonisateurs se trouvera modifié à toutes les étapes successives du cheminement de l'idée de l'aménagement du territoire en Suisse. Au fur et à mesure que cette idée progresse dans le temps, elle deviendra plus vaste, et par là de plus en plus complexe. Chaque nouvelle "tendance" y ajoute quelque chose et lui donne un accent nouveau.

Telle une boule de neige, dont on ne sait pas très bien, ni par qui, ni à quel moment exactement elle a été lancée, l'aménagement du territoire roulera sur la pente du temps, en grossissant en cours de route, en prenant de la vitesse aussi, jusqu'au moment où je l'arrêterai, dans les années 70, pour en examiner le volume et la consistance. Par anticipation, nous pouvons dire que l'aménagement du territoire de nos jours aura absorbé ses diverses acceptions précédentes, soit la correction des eaux, la protection de la nature, l'urbanisme, etc., pour se cristalliser autour d'un thème central nouveau, mettant l'accent moins sur les aspects particuliers qui ont caractérisé l'aménagement du territoire dans le passé que sur la coordination et l'intégration des divers aspects partiels en une nouvelle conception qui, elle, se veut globale.

⁴⁶ Ceci est vrai pour certains cantons seulement. D'autres ne se sont penchés sur le problème de l'aménagement du territoire qu'en 1972, à la suite de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire, du 17 mars 1972. Voir aussi [72].

⁴⁷ Voir par exemple: Groupe "KIM", Rapport principal [13].

1.2. Le thème de l'aménagement du territoire au 20^e siècle

1.2.1. La colonisation intérieure

1.2.1.1. H. Bernhard fonde l'Association suisse de colonisation intérieure et d'agriculture industrielle (1918)

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, H. Bernhard fonde, en 1918, l'Association suisse de colonisation intérieure et d'agriculture industrielle. Bernhard est un des premiers à comprendre le danger de l'urbanisation et la diminution correspondante des surfaces agricoles. Aussi, la colonisation intérieure porte-t-elle sur des mesures "ayant pour but de procurer, à l'intérieur d'un pays, à un nombre plus grand d'hommes qu'auparavant de l'espace nourricier et habitable..."⁴⁸. Depuis le début, l'action de Bernhard vise un tout: "La colonisation intérieure n'est pas simplement une question de propriété foncière ni d'amélioration foncière. Elle n'est même pas uniquement une question agricole, mais plutôt un problème de caractère économique général. L'essence de la colonisation intérieure consiste en la mise à disposition totale du sol natal à son peuple"⁴⁹.

L'idée de force de la colonisation intérieure réside dans la mise en valeur et l'aménagement de terrains incultes ou mal exploités pour compenser ainsi la diminution incessante des surfaces agricoles qui, à la suite de l'essor industriel, sont progressivement supplantées par des constructions de toutes sortes. Les pertes de terrains agricoles dues à la construction d'immeubles, de voies de communication ou d'installations industrielles doivent être compensées par des améliorations foncières (assainissement, drainage, adductions d'eau, colmatage, etc.) permettant de maintenir une aire agricole stable ou même croissante.

1.2.1.2. L'expertise de H. Bernhard concernant l'encouragement de la colonisation intérieure par la Confédération (1920)

Le 16 juillet 1919, le Département fédéral de l'économie publique invite Bernhard à faire une expertise (Gutachten) concernant l'encouragement de la colonisation intérieure par la Confédération. Dans son rapport, Bernhard discute des bases pour une "loi fédérale de localisation", et y expose systématiquement

⁴⁸ Traduction par l'auteur [55].

⁴⁹ Traduction par l'auteur [55].

les buts, les moyens et l'organisation de la "politique de localisation" (Siedlungspolitik) [55]. Les buts y sont résumés sous cinq titres, à savoir:

1. le défrichement (Landerschliessungspolitik)
2. l'amélioration de la propriété foncière
3. la lutte contre la désertion des campagnes
4. le maintien des valeurs culturelles traditionnelles (Volkstum)
5. l'oeuvre de localisation (Siedlungswerk).

Tous ces buts doivent servir à réaliser un objectif supérieur: le développement de l'agriculture dans une Suisse déjà "sur-industrialisée".

Parmi les tâches énumérées, la plus importante, et aussi la plus originale par rapport au passé, consiste en l'oeuvre de localisation. Bernhard parle même d'un plan de localisation (Siedlungsplan) qui doit "repérer les espaces de localisation et séparer les régions de localisation agricole des régions de localisation urbaine" [55]. Il ne s'agit cependant pas seulement de déterminer ces espaces, mais de lier, à l'intérieur de chacun, autant que possible la population à la terre.

Ainsi la localisation urbaine n'est-elle pas uniquement une question de logement, mais également - ou surtout - une question de production, car elle doit donner à la population urbaine la possibilité de produire elle-même une partie de ses besoins alimentaires. Pour ce faire, chaque famille "non agricole" devrait, dans la mesure du possible, posséder sa propre maison [56]. Cette proposition semble d'autant plus réalisable, constate Bernhard, que la plupart des localités industrielles de Suisse sont encore entourées de vastes campagnes non habitées - et donc habitables [56]. Or, son idée ne peut guère se réaliser sans un minimum de planification. C'est ce que Bernhard reconnaît quand il écrit: "Le temps de la croissance urbaine sans plan doit appartenir au passé" ⁵⁰.

L'essentiel de la localisation agricole consiste en la possibilité, pour les paysans, de continuer leurs activités agricoles. Trois procédés sont prévus pour parvenir à ce but. Pour les paysans chassés de leurs terres, le procédé de "relocalisation" (Umsiedlung) doit leur permettre de s'installer sur des terrains agricoles situés ailleurs. Pour éviter l'exode des jeunes paysans vers les villes, les localisations nouvelles doivent les aider à continuer à travailler dans l'agriculture. Enfin, la procédure de la "localisation correctrice" (Korrektursiedlung) vise à encourager la création d'exploitations agricoles individuelles en remplacement des exploitations communautaires (Dorfbetrieb). "Chaque instance où une exploitation communautaire est transformée en exploitation individuelle doit être considérée comme un bienfait économique" [55].

Les buts de la localisation agricole et urbaine ne sont donc pas les mêmes, même si ULTIMA RATIO ils doivent favoriser tous les activités agricoles. Or, alors que la localisation agricole veut maintenir, voire augmenter la population agricole, la localisation urbaine doit lier la population non agricole à la terre,

⁵⁰ Traduction par l'auteur [56].

de sorte qu'elle puisse produire elle-même une partie de sa nourriture. Il ne faut, par conséquent, pas seulement construire des maisons, mais il faut surtout les localiser. Telle est la préoccupation centrale des colonisateurs.

Dans son esquisse de la loi fédérale sur la localisation, Bernhard discute également de l'organisation nécessaire à la réalisation de son projet. Bernhard se prononça en faveur d'une organisation mixte, c'est-à-dire une formule selon laquelle l'Etat et le milieu privé se partageraient les tâches. Il tient à souligner que l'idée de localisation est due à l'initiative privée, ce qui représente "un trait caractéristique de la colonisation intérieure suisse" [55]. La Confédération doit donc collaborer avec la "seule organisation spécifique pour la colonisation intérieure de l'époque", à savoir l'Association suisse de colonisation intérieure et d'agriculture industrielle.

Au niveau fédéral, un Service central, incorporé au Département de l'économie publique, aurait les tâches suivantes:

1. L'étude scientifique de la colonisation intérieure, notamment de la localisation;
2. l'intégration des données statistiques dans un plan de localisation;
3. la préparation de projets de localisation, la surveillance des travaux de localisation intercantonaux et cantonaux;
4. conseiller les organes de localisation cantonaux;
5. donner des préavis concernant des projets de localisation pour lesquels une subvention est demandée;
6. préparer d'autres mesures, en particulier l'ordonnance d'exécution de la loi sur la localisation.

Les cantons seraient tenus de promulguer des lois d'application qu'ils soumettraient au Conseil fédéral pour approbation.⁵¹

Hélas, le projet de loi sur la localisation connaît le destin de tant d'autres. Après quelques discussions au sein du Conseil fédéral, il disparaît dans les tiroirs de l'administration, sans pour autant que l'on n'en reparle plus. Mais les idées colonisatrices continueront à être propagées par les efforts inlassables de Bernhard et de ses associés⁵². Leurs efforts sont couronnés, dans une certaine mesure, par l'arrêté fédéral du 20 juin 1936 instituant une aide à la colonisation intérieure et confiant à l'Association suisse de colonisation intérieure les études s'y rapportant. Ainsi, le projet de loi de 1920 voit-il, au moins, une réalisation partielle. Sur le plan personnel, Bernhard est récompensé par son élection, peu avant sa mort, au Conseil des Etats. Bien que pour peu de temps, il a ainsi l'occasion d'exprimer ses idées sur une plateforme publique où le débat autour d'un autre thème particulier de l'aménagement du territoire a déjà commencé, à la suite des initiatives de ceux que j'appellerai les "urbanistes".

⁵¹ Article 3, alinéa 2 du projet de loi fédéral sur la localisation.

⁵² Les travaux entrepris dans les 20 ans depuis la fondation de l'Association suisse de colonisation intérieure sont discutés en détail dans le rapport de la CSPAN [63].

1.2.2. Les préoccupations des urbanistes

1.2.2.1. Les appels de R. von der Mühl ... pour une urbanisation ordonnée. (1927)

A la fin des années 20, la nécessité de l'aménagement du territoire est reconnue par beaucoup de pays dans lesquels la croissance incontrôlée des villes crée des problèmes de plus en plus insolubles sur le plan du trafic, de l'habitat et de l'industrie⁵³. En Suisse, c'était bien H. Bernhard qui avait posé les premiers jalons vers une réflexion "aménagiste" plus vaste. Mais ce sont les "urbanistes" qui, dès les années 20 ne limitent pas leurs idées aux problèmes agricoles, ni à ceux de l'approvisionnement urbain uniquement, mais tentent au-delà de la ville, d'englober tout le territoire suisse dans une planification urbaniste au sens plus large.

Le premier auquel revient le mérite de placer la question d'urbanisme sur un plan général est l'architecte lausannois von der Mühl. En 1927, il signe un article publié dans le Journal de la Construction de la Suisse romande où il écrit: "L'urbanisme est l'organisation de la ville d'abord, et de toute la campagne environnante ensuite..." Les questions d'urbanisme ne s'épuisent pas dans la planimétrie d'un plan d'extension (très peu étendu); elles ont rapport au commerce, au trafic, à l'industrie, aux voies de communication sur terre, sur l'eau et dans l'air. Bien au-delà de ce qu'on nomme banlieue, l'urbanisme envisage l'organisation étendue de tout le paysage" [128]. Plaignant la croissance chaotique de la ville de Lausanne, et notamment le fait qu'"on y plante ça et là des constructions d'allure et de distinction différente", il ne voit de remède que dans un "pouvoir directeur" capable d'imposer une orientation précise au développement de la construction. Or, ni la forme, ni les compétences de cet organe directeur ne sont encore définies, cette question apparaissant par trop délicate: "Nous sommes parfaitement conscients de ce que les discussions sur ce sujet-là sont assez complexes pour qu'un mot de plus ou de moins n'ait guère le sort d'avancer la question; mais nous savons également qu'autant qu'on ne songera pas à créer une puissante unité directrice, le développement des villes restera chaotique et arbitraire" [128]. C'est peut-être cette prudence qui explique la formulation tout aussi vague de la nécessité d'un plan d'aménagement. "Le seul moyen de sauvegarder l'aspect des villes est d'établir à l'avance une idée générale (un avant-projet), primant le souci du détail et de l'allure d'une seule bâtisse" [128].

Les propositions prudentes des moyens politiques et techniques nécessaires à l'aménagement du territoire s'expliquent facilement lorsqu'on examine le contexte historique dans lequel ces propos s'insérèrent. Le mot "planification" et tout ce qu'il peut comporter comme idées directrices ou centralisatrices, est susceptible de provoquer des réactions extrêmement hostiles dans un pays aussi conservateur et attaché aux valeurs libérales que la Suisse. Aussi, pendant de nombreuses années, les efforts des

⁵³ Entre 1900-1940, les pays suivants s'étaient dotés d'une planification soit régionale, soit nationale: (dans l'ordre chronologique) l'Angleterre, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Tchécoslovaquie, l'Italie et la France.

promoteurs de l'aménagement du territoire en Suisse sont souvent mal reçus. Pour beaucoup de gens, leurs demandes paraissent trop progressistes, surtout en ce qui concerne la limitation des droits de la propriété privée. On accuse les urbanistes de représenter des tendances dirigistes et même communistes [133] [103]. Encore en 1955, "on ne parle qu'entre experts d'un réseau de routes nationales; ... on effleure les problèmes de la lutte contre la pollution des eaux,... L'aménagement du territoire appartient au langage marxiste"⁵⁴.

1.2.2.2. L'influence des premiers congrès internationaux d'architecture moderne (1928-1933)

Cependant, les urbanistes suisses continuent à insister sur la nécessité d'un programme, voire d'un plan d'urbanisme systématique. En 1928 déjà, à l'occasion du premier Congrès International d'Architecture Moderne (CIAM) à la Sarraz, l'architecte genevois Hoechel y expose un programme d'urbanisme englobant toute la Suisse, la campagne aussi bien que les villes. Les pionniers suisses participent également aux congrès suivants, alternativement à Francfort (1929), Bruxelles (1931) et Athènes (1933). Lors de ces conférences sont élaborés les premiers critères pour une urbanisation rationnelle. Ainsi le thème du CIAM de Francfort est "l'habitation", et donne lieu à une publication intitulée "l'habitation minimale". De même, le thème du CIAM de Bruxelles est "le parcellement", et sera suivi par une publication intitulée "le parcellement rationnel". Le Congrès d'Athènes se voue à "l'analyse de la ville existante" dont résultera la Charte d'Athènes, que les participants rédigent en 1933. Largement inspirée par les idées de Le Corbusier, cette Charte stipule que la forme actuelle des constructions doit être abandonnée et remplacée par d'énormes bâtiments, séparés entre eux par des espaces de verdure au milieu desquels seraient tracées des voies de circulation adaptées à la circulation automobile.

1.2.2.3. A. Meili demande une planification nationale (1933)

Les urbanistes suisses se rendent bien compte qu'en ce qui concerne la Suisse, il s'agit surtout de prendre des mesures préventives pour empêcher les excès urbanistiques connus par d'autres pays. L'architecte zurichois A. Meili ne se fatigue pas à renvoyer, dans ses publications, aux expériences étrangères, notamment aux Etats-Unis et en Allemagne, où la planification s'est tout simplement imposée, faute de prévision à temps. Pour la Suisse, il s'agit donc d'agir avant qu'il ne soit trop tard. [122] [123].

En 1933, Meili publie son appel à "la planification nationale" (Landesplanung), où il écrit: "Nous avons besoin de plans qui déterminent quelles régions seront affectées à la production agricole, à l'industrie et à l'habitat rural et urbain"⁵⁵. Il proclame la nécessité de lignes directrices (Richtlinien) servant à l'élaboration des plans nationaux et communaux en vue d'une utilisation coordonnée du sol. D'après lui, les éléments de base

⁵⁴ Vouga, J.-P., [73].

⁵⁵ Traduction par l'auteur [122].

de l'aménagement national sont les trois espaces fondamentaux : nourricier, de production et du trafic⁵⁶. Les différents facteurs économiques doivent être répartis en fonction de ces trois espaces. Des études d'implantation doivent déterminer l'emplacement des centres touristiques, du réseau routier, des lignes de transport de l'énergie, de l'industrie et de l'agriculture.

Nous trouvons chez Meili, à côté de ses opinions personnelles, une combinaison originale des idées de H. Bernhard et de Le Corbusier. Ainsi, Meili s'élève-t-il contre les villes "agglomérées" (Klumpenstädte) où les maisons s'entassent les unes sur les autres, et propose, à leur place, la construction linéaire (lineare Siedlung), qui permet des constructions espacées et entourées, si possible, de jardins et de verdure. La disposition linéaire des maisons apporterait, non seulement des avantages sur le plan urbanistique (décongestion du trafic, séparation fonctionnelle des constructions, habitats, industries, etc.), mais également sur le plan social et économique. "Les temps difficiles, que nous approchons, vont nous forcer à créer les conditions pour une colonisation intérieure de grande envergure. Si nous devions réussir, à l'avenir, à créer des villes linéaires, nous pourrions réaliser autant que possible l'amalgame de la ville et de la campagne. La population pourrait produire elle-même au moins une partie de sa nourriture"⁵⁷. Des effets positifs se feraient également sentir sur le plan social. Les jardins faciliteraient non seulement l'approvisionnement en temps de crise, mais procureraient à la population une occupation de loisirs, saine et constructive, alors que, dans les grandes villes, l'absence de jardins et de verdure et l'omniprésence des immeubles locatifs "favorisent la formation du prolétariat et, partant, la criminalité"⁵⁸.

Quelle organisation politique Meili prévoit-il pour réaliser ces objectifs? En 1933, il se prononce en faveur d'une organisation plutôt centralisée. La législation fédérale doit décréter l'organisation des travaux de planification sur le plan fédéral et cantonal. Les services cantonaux de planification seraient subordonnés à un Bureau central pour la planification nationale [122]. En ce qui concerne la planification elle-même, elle doit se faire en dehors des contraintes du fédéralisme. "Que les frontières communales et cantonales ne devraient influencer le plan est évident à la lumière de ce que nous avons dit plus haut"⁵⁹.

⁵⁶ L'espace nourricier (Nährraum) comprenait l'agriculture, la sylviculture et la viticulture. L'espace de production englobait les activités artisanales et industrielles, l'habitat urbain ainsi que le tourisme, ce dernier étant "une partie spéciale de l'espace de production". L'espace du trafic comprenait le rail, les routes et les aéroports, à l'exclusion de la navigation intérieure.

⁵⁷ Traduction par l'auteur [122].

⁵⁸ Traduction par l'auteur [123].

⁵⁹ Traduction par l'auteur [122].

Huit ans plus tard, cependant, Meili aura abandonné l'idée d'un Bureau fédéral de planification. Il estime maintenant qu'il faudrait tout d'abord coordonner les planifications régionales existantes et que le maintien de l'initiative privée et de la participation des organisations professionnelles est incompatible avec la nationalisation de l'aménagement du territoire. Signe du temps, la réalisation immédiate de certains projets d'aménagement - sans attendre la mise sur pied d'un appareil administratif fédéral - pourrait aussi procurer du travail à nombre de chômeurs de profession libérale.

Si, au fil des années, Meili abandonne sa formule centralisatrice en faveur d'une formule plus "coopératrice", il continue, cependant, à insister pour que soit planifiée la croissance de nos villes afin d'éviter en Suisse le chaos urbanistique qu'il a tant dénoncé à l'étranger. "L'aménagement du territoire", répète-t-il encore en 1941, "consiste en la planification et en l'utilisation du sol et de la terre"⁶⁰. L'ère des décisions à la petite semaine doit être révolue, et remplacée par une planification concertée au niveau fédéral.

1.2.2.4. La pétition conjointe de la Fédération suisse des architectes et de la Société suisse des ingénieurs et architectes (1935)

La promotion de l'idée d'aménagement du territoire ne reste pas uniquement au stade verbal. La Fédération suisse des architectes (F.A.S.), dont Meili est membre, s'applique à réaliser ses idées de façon concrète. En 1935, sur l'initiative de K. Hippenmeier⁶¹, la F.A.S. forme un premier groupe de travail qui est chargé d'examiner les questions soulevées par la planification nationale. Désirant réunir des exemples concrets, un groupe d'architectes zurichois, soutenu par le bureau d'entraide technique de Zürich, et en collaboration avec le chef de la section agricole de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich, réalise une étude préliminaire de la région sise entre le lac de Zürich et la vallée de la Limmat. On y étudie notamment les problèmes de la circulation, et la répartition du territoire en zones d'habitation. Bien que fragmentaires, ces études sont décisives dans l'évolution de la planification en Suisse, puisqu'elles déclenchent des études similaires pour d'autres régions de la Suisse, pour lesquelles de nouveaux groupes de travail se constituent⁶².

Dans la même année 1935, la F.A.S., appuyée par la Société suisse des ingénieurs et architectes (S.I.A.), adresse une pétition au Conseil fédéral concernant l'aménagement national. Celle-ci attire l'attention du Conseil fédéral sur les problèmes de plus en plus complexes de la planification en Suisse, et

⁶⁰ Traduction par l'auteur [123].

⁶¹ Alors chef du bureau du plan d'extension de la ville de Zürich.

⁶² Ces études concernaient notamment le Nord-Ouest, la Suisse romande, Berne et Lucerne.

signale l'urgence qu'il y a à créer enfin un Office fédéral de planification. Renvoyant aux expériences étrangères, la F.A.S. regrette de constater l'anarchie qui préside encore au développement urbain en Suisse. En termes vigoureux, elle dénonce l'implantation arbitraire des industries, l'éparpillement des lieux de travail par rapport au domicile, la congestion du trafic qui en résulte, la croissance anarchique des banlieues et par conséquent la destruction successive du patrimoine naturel et culturel de notre pays.

Les pétitionnaires soulignent que les quelques essais de planification en Suisse sont bien insuffisants⁶³. Il manque une Centrale permanente fédérale, munie de compétences suffisantes pour mener à terme les réformes envisagées. Une telle Centrale pourrait être rattachée à l'Office fédéral de statistiques, étant donné que ce dernier possède déjà passablement d'informations en matière de planification. En outre, des services techniques fédéraux pourraient contribuer aux études de planification, de même qu'une partie des moyens financiers alloués à titre d'aide aux chômeurs-techniciens serait ainsi utilisée de façon rationnelle [108]. A la Centrale d'études incomberaient notamment les tâches suivantes:

1. Utiliser et compléter les documents et statistiques existants pour des analyses graphiques.
2. Fournir des renseignements et donner des préavis aux agents publics et privés.
3. Procéder à des études et établir des principes directeurs de planification à l'intention des pouvoirs publics.
4. Etudier des projets d'aménagement en collaboration avec les cantons, les communes et les associations et spécialistes intéressés.

1.2.2.5. L'Exposition nationale de 1939

Les réactions officielles à la pétition des architectes sont faibles, sinon nulles [133]. Or, loin de se laisser décourager, les urbanistes continuent à saisir toutes les occasions, afin de promouvoir leurs idées. L'Exposition nationale de 1939 est un endroit idéal pour propager l'idée de la planification nationale. Une section de l'exposition est spécialement réservée au thème "urbanisme et aménagement national", illustré par des études de planification régionales concernant Zürich, Bâle-Campagne et Genève. En expliquant leurs travaux et en tirant des analogies, les architectes soulignent l'identité des problèmes qui se posent à la Suisse entière et, partant, la justification de vouloir

⁶³ Ce furent surtout les chefs des Travaux Publics cantonaux qui avaient ressenti la nécessité de se concerter pour exécuter des travaux d'aménagement intéressant le territoire de plusieurs cantons. De ces rencontres d'abord informelles étaient finalement nées des conférences annuelles. Mais leurs résolutions n'ayant aucune valeur légale, les pétitionnaires désiraient aller plus loin.

apporter une solution globale.

Les urbanistes mettent également en évidence les liens entre les préoccupations urbanistiques et esthétiques. La protection de la nature, des forêts et des lacs, assurent-ils, n'est pas une exigence purement esthétique. Bien au contraire, les espaces verts, les régions de détente et les équipements sportifs font partie des nécessités vitales d'une ville. "Ceci aussi est une tâche du plan régional que de soustraire de telles zones à la construction et au morcellement"⁶⁴. On s'achemine donc progressivement vers un aménagement renfermant, en tant qu'aspects partiels, la plupart des problèmes qui, dans le passé, ont déjà préoccupé la population. Ce qui importe maintenant est de coordonner les différentes planifications locales et régionales et d'intégrer les divers problèmes de l'aménagement dans un ensemble plus vaste.

1.2.3. La période de la Deuxième Guerre mondiale

1.2.3.1. La fondation de la Commission suisse pour le plan d'aménagement national (1937), organe précurseur de l'ASPAN

En 1937, se constitue la Commission suisse pour le plan d'aménagement national (CSPAN). Cette commission est issue du regroupement des divers groupes régionaux qui travaillaient déjà depuis plusieurs années sur des questions régionales concrètes⁶⁵. Au jour de sa constitution, la CSPAN compte 35 membres, représentant tant les autorités fédérales et cantonales que différentes associations dont notamment la F.A.S. et la S.I.A. Forte d'une structure formelle, la CSPAN, dont la majorité des membres appartient aux milieux architectes, se propose de solliciter l'appui financier de la Confédération en vue de réaliser ses programmes de plus en plus ambitieux, et qui dépassent les moyens de quelques individus isolés. "Jusqu'ici les efforts relatifs à l'aménagement national et régional ont été réalisés avant tout par certains spécialistes ou certaines sociétés professionnelles. Etant donné l'importance des études, des analyses, des relevés et des plans, il n'a pas été possible, sans l'octroi de subventions, de dépasser de modestes débuts"[63]. En décembre 1940, la CSPAN adresse dans une première demande de subvention au Département de l'économie publique, ainsi qu'à quelques gouvernements cantonaux.

Le 26 mars 1941, A. Meili, en sa qualité de conseiller national, développe une motion dans le même sens: "Le Conseil fédéral est invité, conformément à l'article 8 de la décision fédérale du 23 décembre 1936 relative à la lutte contre la crise et aux possibilités de travail, à accorder pour 1941 une subvention appropriée au programme d'action de la Commission suisse du plan d'aménagement national. Cette somme s'élèverait à la moitié des allocations qui seraient fournies, d'après les prévisions, par les huit cantons les plus immédiatement intéressés"[63].

⁶⁴ Traduction par l'auteur [86].

⁶⁵ *supra*, p. 53.

Le Conseil fédéral répond à cette motion, dans la séance du Conseil national du 4 juin 1941, en précisant que "la tâche principale de l'aménagement national et régional consiste à coordonner les efforts des bureaux fédéraux, cantonaux et communaux chargés de la construction et des possibilités de travail, en tenant compte des vues des économistes et des études des bureaux privés"[63]. Le Conseil fédéral désigne le Département militaire fédéral comme étant l'administration compétente. Ce département accorde un crédit qui permet d'organiser un bureau central de la CSPAN, du 1^{er} juillet au 31 décembre 1941. Ce bureau est chargé de réunir les documents et de préciser les principes fondamentaux de l'aménagement national et régional en Suisse. D'éventuels nouveaux subsides fédéraux dépendent du programme de travail que la CSPAN présentera dans son rapport sur l'aménagement national et régional.

1.2.3.2. Le rapport de la Commission sur l'aménagement du territoire suisse (1942)

En 1942, le Délégué fédéral aux possibilités de travail publie le rapport de la CSPAN, en tant que contribution à l'étude de la création de possibilités de travail. "Si nous plaçons le présent rapport dans la série de nos publications, c'est parce que nous sommes persuadés que l'aménagement national, c'est-à-dire "l'utilisation systématique du sol" a une importance capitale en relation avec le programme des occasions de travail"[63]. En même temps, ce rapport sert à attirer l'attention du public sur les questions de planification ainsi que sur les efforts de la CSPAN, la future Association du plan d'aménagement national, qui est alors en voie de formation. "Récemment encore bien des gens ignoraient ce que signifie le terme de plan d'aménagement national", écrit encore le Délégué, qui semble par là reconnaître que l'Etat a désormais un rôle à jouer dans l'information du public, concernant le problème d'aménagement du territoire en Suisse.

Le rapport de la CSPAN est un exposé systématique des moyens et buts de l'aménagement national suisse. Il précise que le terme d'aménagement du territoire va plus loin que ne le laissait sous-entendre jadis l'expression "urbanisme". "Les circonstances nouvelles ont transformé les notions qui s'attachaient jadis à l'urbanisme. On parle aujourd'hui de plans d'extension régionaux lorsqu'il s'agit de toute une région géographique et économique, et l'on dit "aménagement national" lorsque ces plans d'extension régionaux sont étendus à l'étendue de tout le territoire du pays"[63].

Le but de l'aménagement n'est plus simplement une utilisation rationnelle du sol. Son objectif est devenu plus complexe dans la mesure où l'aménagement doit trancher des conflits d'intérêts là où les différentes forces économiques du pays prétendent à l'utilisation d'un même sol ou sous-sol[63]. Deux sortes de planification sont par conséquent nécessaires, l'une appelée "planification simple" dont la tâche consiste à coordonner les intérêts d'une même branche économique par-dessus les régions géographiques; l'autre nommée "planification complexe" doit "harmoniser dans le cadre d'une région déterminée ou même en un point déterminé, les intérêts de diverses branches économiques lorsqu'ils viennent à se contrarier ou s'opposent à des intérêts d'ordre culturel ou

général" [63]. La complexité de cette planification est démontrée par le fait que le champ d'activités intéressant l'aménagement du territoire est encore élargi: à l'agriculture, la protection de la nature, l'aménagement des eaux et habitation viennent s'ajouter l'exploitation des matières premières, la sylviculture, la chasse et la pêche, l'économie et l'énergie, l'industrie et les métiers, l'hygiène, les loisirs, le tourisme et la défense nationale. Or, c'est cette planification-là qui constitue désormais le véritable domaine de l'aménagement du territoire.

Sur le plan technique, le document de base de tout aménagement doit être le Plan. En posant les principes d'élaboration des plans régionaux et des plans d'extension, la CSPAN définit trois phases dans l'étude d'une région, à savoir les relevés des communes, les graphiques de la région et le plan d'extension régional. En s'appuyant sur les analyses faites au cours des deux premières phases, le plan d'extension régional distingue ensuite les zones suivantes: zone agricole, zone d'habitation, zone industrielle, trafic, loisirs, protection de la nature et des sites, et, enfin, des périmètres de terrains exploités et d'hygiène publique⁶⁶. Le plan enregistre non seulement le statu quo de la région, mais "les tendances et le développement probables ou désirables seront balancés et mis en équilibre" [63]. L'aménagement a donc nettement une dimension prospective.

Une fois de plus, la CSPAN renvoie aux expériences de planification à l'étranger, non seulement pour relever le retard que la Suisse marque dans ce domaine par rapport aux autres pays, mais aussi pour démontrer la nécessité de bases légales, sans lesquelles les meilleures intentions sont invariablement vouées à l'échec. De la question des bases légales dépend celle de l'organisation de la planification et celle des compétences aux différents niveaux politiques. Faut-il opter pour une organisation centralisée ou décentralisée? Faut-il par exemple réclamer une législation qui, par l'effet d'une modification de la Constitution fédérale, confiera à la Confédération le soin de réaliser les plans?

Tout en posant la question, la CSPAN tranche en faveur d'une solution "fédéraliste". Etant donné l'extrême diversité des compétences en matière de planification aux trois niveaux fédéral, cantonal et communal, une planification concentrée entre les mains de la Confédération serait "inutilement pesante et rigide". "La solution doit être bien plutôt de donner, tant à la Confédération qu'aux cantons et aux communes, les compétences et les moyens d'action légaux nécessaires à l'exécution des tâches qui leur incombent" [63]. Le mot-clé sera la coordination. Au sein de chaque administration, fédérale, cantonale et communale, doit se constituer un bureau de planification ayant pour mission de rester en contact permanent avec tous les autres bureaux fédéraux, cantonaux et communaux. Seul un flux continu de renseignements, dans le double sens vertical et horizontal, pourra assurer une planification coordonnée à tous les niveaux.

⁶⁶ Terrains exploités: gravières et glaisières, carrières.

Hygiène publique: égouts et ordures ménagères, protection des cours d'eau et nappes souterraines.

1.2.2.3. La motion du conseiller national Reinhard (1944)

Les idées de la CSPAN sont traduites, sur le plan politique par le conseiller national E. Reinhard. Déjà en 1941, dans son article intitulé "planification nationale et procuration du travail"⁶⁷, E. Reinhard avait souligné l'importance d'une loi fédérale sur l'aménagement du territoire en tant que base pour les planifications régionales et locales. Dans sa motion du 19 décembre 1944, E. Reinhard prie le Conseil fédéral "de créer les bases constitutionnelles et législatives qui permettront la réalisation de l'aménagement national, régional et communal d'une part, et la protection des biens naturels, culturels et artistiques d'autre part." Or la motion ne connaît aucune suite. Avec la fin de la guerre et le redémarrage de l'économie, la raison d'être de l'aménagement - au moins aux yeux des autorités fédérales - semble avoir disparu. Il faudra les méfaits de plus en plus évidents de la spéculation foncière pour éveiller à nouveau la Confédération à l'extrême urgence d'une politique fédérale d'aménagement du territoire.

1.2.4. Intermède

1.2.4.1. Les activités de la Centrale pour l'aménagement du territoire, le futur Institut ORL

Si dorénavant, les intentions des "aménagistes" sont donc claires, la question de leur réalisation reste entière. En effet, du point de vue de l'insertion du thème de l'aménagement du territoire dans l'appareil politique suisse, la période de 1945 à 1963 est bien creuse. Non point que la question de l'aménagement du territoire soit tombée dans l'oubli. Bien au contraire, sur le plan privé, cette période connaît une multitude d'initiatives venant d'architectes, d'ingénieurs et de professeurs, qui sont décisives pour la prise de conscience de la nécessité de l'aménagement du territoire en Suisse, même si le Conseil fédéral devra faire la sourde oreille à la planification pendant près de 20 ans.

En effet, bien avant la fin de la guerre déjà, se produisent deux événements capitaux pour l'histoire de l'aménagement du territoire en Suisse. Le 23 mars 1943, d'abord, est créée l'Association suisse du plan d'aménagement national (ASPA), issue de la Commission suisse pour le plan d'aménagement national. Ensuite, le 18 décembre de la même année, le Conseil des écoles suisses décide la création de la Centrale pour l'aménagement national, qui est relié à l'Institut de géographie de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich. L'initiative pour la création de la Centrale provenait de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich aussi bien que du dehors. Les professeurs de l'Ecole polytechnique avaient manifesté depuis longtemps déjà leur intérêt pour l'aménagement national, et certains parmi eux avaient entretenu des relations étroites avec la Commission suisse pour le plan d'aménagement national. La Centrale pour l'aménagement national doit garder un caractère strictement théorique, et ne point "s'ingérer dans la pratique de l'aménagement national"⁶⁸. Aussi, sa tâche principale

⁶⁷Traduction par l'auteur [125].

⁶⁸Traduction par l'auteur [132].

est-elle d'étudier toutes les questions d'aménagement du territoire qui pourraient intéresser l'Ecole polytechnique fédérale. Il lui incombe notamment, de définir les concepts et les méthodes de planification, de créer une nomenclature uniforme, de diviser le territoire suisse en régions de planification, d'examiner les possibilités de coordination et d'établir des lignes directrices pour la recherche en matière d'aménagement.

La Centrale pour l'aménagement national est appelée à avoir un contact étroit avec les organismes de planification privés, dont notamment la jeune Association suisse du plan d'aménagement national. Par ailleurs, une commission consultative est créée afin d'assurer le contact avec les autres sections de l'Ecole polytechnique fédérale. Le premier janvier 1946 déjà, la Centrale change son nom en celui d'Institut pour l'aménagement national et le premier avril 1961, cet Institut est lui-même remplacé par l'Institut pour l'aménagement local, régional et national de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich, le fameux "Institut ORL". Entre 1946 et 1961, l'Institut pour l'aménagement national entreprend une douzaine d'exercices de planification pour différentes régions de la Suisse. Ces travaux, bien que restant au stade de simples "esquisses d'idées", contribuent à persuader les participants à la fois de l'urgence et de la complexité des problèmes d'aménagement[132]. Néanmoins, durant ses 18 ans d'existence, l'Institut pour l'aménagement national travaille "dans le silence", ce qui est d'ailleurs conforme à ses buts aussi bien qu'aux limites qui lui ont été assignées au moment de sa fondation.

Des discussions et des travaux de planification se poursuivent également à l'intérieur du groupe d'étude académique pour l'aménagement national⁶⁹. Entre autres, ce groupe publie l'étude "des villes telles que nous les désirons"⁷⁰, dans laquelle les experts urbanistes introduisent l'idée de centres régionaux avec l'expression de "décentralisation concentrée" ou "concentration décentralisée"[133], que l'on retrouvera 25 ans plus tard dans la conception nationale de l'aménagement du territoire CK-73⁷¹.

1.2.4.2. Le travail pionnier de l'ASPAN

Tous ces hommes qui sont actifs au sein des universités ou de petits organismes privés, entretiennent des contacts étroits avec l'ASPAN, dont on n'aura jamais assez souligné le caractère de pionnier pour toutes les questions de planification en Suisse. Les efforts de l'ASPAN ne sont, cependant pas toujours appréciés; elle connaît de sévères revers, qui, par moments, menacent son existence même. Ses débuts surtout sont durs. Par exemple, dès 1945, elle tient prêt un rapport pour l'assainissement des hôtels

⁶⁹ Ce groupe fut fondé en 1942. On y discuta notamment du but et des tâches de l'aménagement local, régional et national.

⁷⁰ Traduction par l'auteur[60].

⁷¹ *infra*, deuxième et troisième partie.

et des stations touristiques, qu'elle a conçu comme une mesure importante de création de postes de travail. Or, les conseillers communaux des stations concernées ne se montrent guère enthousiastes pour les suggestions contenues dans ce rapport et ne veulent "rien savoir de la planification" [121].

La période sans doute la plus difficile pour l'ASPAN, est celle des années 1945 à 1953, durant laquelle elle connaît non seulement des déceptions sur le plan politique, mais aussi de sérieuses difficultés financières. Or, grâce à la présidence vigoureuse du Professeur Guttersohn, qui accède à son poste le 24 octobre 1954⁷², l'ASPAN put reprendre son souffle. En janvier 1960, le Dr. R. Stüdeli reprend la direction d'un Bureau central révisé et complètement réorganisé. C'est à partir de ce moment-là que l'idée de planification commença à filtrer à travers toute la Suisse. [121].

Par ailleurs, malgré ses difficultés initiales, l'ASPAN ne se laisse jamais décourager. Dès le début, elle participe activement aux discussions qui se tiennent au sein du Groupe d'étude académique⁷³. A côté d'études théoriques, elle se livre à des applications pratiques qui sont vivement encouragées par les cantons de Zürich et Vaud. Elle organise également des cours de planification qui, si les moyens sont modestes, créent un esprit de corps parmi les enseignants et les participants qui les liera bien au-delà de la période d'enseignement. Le 23 février 1954, l'ASPAN crée la Commission technique au sein de laquelle se forme le groupe d'étude "ville nouvelle". Ce groupe procède à l'examen de l'utilité et de la localisation de nouvelles villes en Suisse, et fait des propositions concrètes à l'aide de la "ville-test" de Wil [122]. "Ville nouvelle" exerce également une influence notable sur les travaux de planification du réseau routier national qui sont alors en cours.⁷⁴

Des publications périodiques de l'ASPAN sont destinées à aider les communes dans la solution de leurs problèmes d'aménagement. Dans les années 50, on peut constater, au niveau des communes, une forte activité dans ce domaine et vers 1960, l'ASPAN dénombre l'existence de quelque 800 plans communaux. Mais est-ce suffisant? "Cela représente ainsi, pour l'ensemble du pays, une moyenne de 28,5%. N'est-ce pas inquiétant? A peine le tiers de nos communes suisses a jugé nécessaire, jusqu'à présent, de régler la construction ou l'aménagement du territoire communal"[104]. Or, cette nécessité commence à s'imposer d'elle-même. La croissance continue de la population rend bientôt indispensables des associations communales pour faire face aux divers problèmes d'aménagement qui débordent le territoire d'une seule commune. Cette augmentation de la population sur un sol quasiment inexten-

⁷² L'accession de Guttersohn à la présidence eut lieu lors de l'Assemblée générale de l'ASPAN du 24 octobre 1953, à la suite de la démission de A. Meili qui avait été le premier président de l'ASPAN depuis sa fondation en 1943.

⁷³ *supra*, p. 59.

⁷⁴ La planification du réseau des routes nationales dura de 1954 à 1959 et fut réalisée par la Commission du Département fédéral de l'Intérieur pour la planification du réseau des routes nationales. Voir son rapport du 20 mai 1959 en 6 volumes.

sible accélère par ailleurs la hausse des prix des terrains, qui est encore aggravée par les menées obscures de la spéculation foncière.

1.2.5. Le rôle catalyseur de la spéculation foncière

1.2.5.1. Les premières mesures contre la spéculation foncière

Déjà pendant la guerre, le Conseil fédéral avait pris des mesures contre la spéculation foncière et le surendettement des paysans [1]. Ces mesures formèrent déjà un ensemble de bases importantes pour un plan d'aménagement de l'agriculture. Mais elles n'offraient pas de possibilités légales à la stabilisation du domaine agricole dans le sens d'une délimitation systématique des terrains réservés d'une part à l'agriculture et, d'autre part à la construction. Certains milieux de l'agriculture leur reprochaient également qu'en tant que "plan d'aménagement national de l'agriculture", elles ne pouvaient que s'opposer au "plan d'aménagement national des ingénieurs et architectes". Pour éliminer ce reproche, tout plan d'aménagement "digne de ce nom" devait être en dessus de telles contradictions [63].

Malgré ces mesures, il n'a donc jamais été possible de protéger l'ensemble des terrains agricoles contre leur transformation en terrains à bâtir. L'Etat continue cependant à faire des efforts pour tenir les secteurs spécifiquement agricoles d'une région autant que possible à l'écart du marché des terrains à bâtir⁷⁵. Mais aucune de ces mesures ne semble être capable de venir à bout du problème de la hausse des prix des terrains, de plus en plus spectaculaire. Aussi, le problème de la spéculation foncière apparaît-il comme l'élément déclencheur de l'insertion du thème d'aménagement du territoire dans la vie politique suisse.

En effet, dès 1955, un nombre croissant de voix réclament avec insistance une politique d'aménagement au niveau fédéral. Après s'être penché, dans son rapport de 1957-58, sur le problème de la spéculation foncière, l'ASPAN lance des appels de plus en plus pressants dans son organe officiel, la revue suisse d'urbanisme "Plan". En 1959, le professeur Burky, de l'Université de Genève y écrit: "... il ne faut plus travailler en secteurs compartimentés; une liaison doit exister dorénavant entre l'administration (fédérale) et notre association. L'aménagement du territoire est affaire du Conseil fédéral" [106]. En 1961, on trouve dans la même revue des réflexions sur le rôle des parlementaires face au problème de l'aménagement du territoire [131]. Le 7-8 septembre de la même année, l'ASPAN organise une conférence à Soleure sur le thème: "Le sol, question cardinale de notre temps". D'autres sociétés consacrent pendant la même période leur assemblée générale au problème du renchérissement du sol⁷⁶.

⁷⁵ Voir par exemple la loi fédérale sur le maintien de la propriété agricole du 12 juin 1951.

⁷⁶ Assemblée annuelle les 1^{er} et 2 juin 1962 à Zoug de la Société suisse de statistique et d'économie politique; Assemblée du 12-14 septembre à Zermatt de la Société suisse des juristes.

1.2.5.2. La motion du conseiller national Freimüller (1955)

Sur le terrain parlementaire, on peut assister, entre 1955 et 1963, à une succession d'appels en faveur de mesures contre la spéculation foncière et de l'aménagement du territoire. Le 25 mars 1955, le conseiller aux Etats Spühler invite le Conseil fédéral à faire un rapport sur les mesures contre la spéculation et sur l'opportunité de créer de bases légales pour lutter contre les abus spéculatifs. Dans la même année, le conseiller national Freimüller dépose, sur décision du parti socialiste, une motion concernant la spéculation foncière, dans laquelle il prie le Conseil fédéral de faire un rapport et des propositions sur "des mesures légales destinées à prévenir un enrichissement excessif dans le trafic de biens-fonds et une hausse des prix notamment en fixant un délai d'attente pour les ventes de biens-fonds non agricoles, en créant en faveur des pouvoirs publics un droit de préemption pour l'achat à un prix à déterminer par un expert neutre, en attribuant d'une manière générale le droit d'expropriation à la Confédération, aux cantons et aux communes pour l'établissement du plan d'aménagement national, régional et urbain, ainsi que pour la construction de logements répondant à des considérations sociales, le terrain exproprié ne pouvant être mis ensuite à disposition que sous la forme d'un droit de superficie"⁷⁷.

L'initiative contre la spéculation foncière, qui est déposée sept ans plus tard, correspond, dans ses grandes lignes, à la tendance ressortant de cette motion. Avant son lancement, en 1963, huit motions ou postulats au moins auront été adressés au Conseil fédéral au sujet de la question foncière dont trois mentionnant expressément l'urgence d'un aménagement du territoire fédéral⁷⁸.

⁷⁷ Cette motion fut transformée en postulat le 3 octobre 1956. Pour de plus amples commentaires, voir par exemple [62].

⁷⁸

1. Postulat de la Commission du Conseil national sur les obstacles à opposer à une évolution malsaine des prix sur le marché des biens-fonds, du 8 décembre 1960.
2. Postulat du conseiller national Welter sur la lutte contre la spéculation foncière, du 21 septembre 1960.
3. Postulat du conseiller national Steinmann sur les conséquences de la persistante augmentation des prix du sol, du 6 mars 1962.
4. Postulat du conseiller aux Etats Dietschi sur les exigences de l'aménagement du territoire et le maintien du droit à la propriété privée, du 10 juin 1963.
5. Postulat du conseiller national Raissig, sur les méthodes statistiques servant à étudier l'évolution des prix du sol, du 19 juin 1963.
6. Postulat du conseiller national Leber, (ayant la même teneur que le postulat Dietschi), du 18 septembre 1963.
7. Postulat du conseiller national Debétaz sur la lutte contre la spéculation foncière, du 11 décembre 1963.
8. Postulat du conseiller national Schmid sur le droit foncier et l'aménagement du territoire, du 19 décembre 1963.

1.2.5.3. L'initiative contre la spéculation foncière (1963)

L'initiative socialiste contre la spéculation foncière, déposée par le Parti socialiste suisse et l'Union syndicaliste suisse, le 10 juillet 1963, propose d'introduire dans la Constitution fédérale un article 31 sexies, dont la teneur serait la suivante:

- "1. La Confédération prend, avec le concours des cantons, des mesures pour empêcher une hausse injustifiée des prix d'immeubles, pour prévenir la pénurie de logements et pour favoriser l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local, dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays.
2. Pour atteindre ces buts, la Confédération et les cantons peuvent exercer un droit de préemption en cas de vente d'immeubles entre particuliers, ainsi qu'exproprier des immeubles moyennant indemnité.
3. La loi, qui devra être édictée dans les trois ans dès l'adoption du présent article, règlera les détails."

L'aménagement du territoire, en tant qu'un des trois buts de l'initiative cités à l'alinéa premier, fait ainsi son entrée dans le vocabulaire politique suisse. Dorénavant, dans la mesure où les hommes, publics et privés, doivent se prononcer sur cette initiative, nul n'est censé ignorer, sinon le contenu exact, au moins la notion d'aménagement du territoire. Or, c'est en raison du vague même qui entoure le concept d'aménagement et, peut-être, de son identification trop rapide avec une planification centralisée que les adversaires de l'initiative exhortent le peuple à la rejeter. "Bien qu'on s'en préoccupe depuis quelques années déjà, les notions d'aménagement du territoire, de zones, de planification et leurs multiples conséquences ne sont pas encore clairement et complètement définies. Elles devraient être soigneusement approfondies avant que l'on puisse rédiger des prescriptions valables à leur sujet"⁷⁹.

1.2.5.4. Le sort de l'initiative contre la spéculation foncière

Les critiques de l'initiative doutent entre autre de la proportionnalité entre les moyens proposés et les buts à atteindre. En ce qui concerne l'aménagement du territoire notamment, d'éminents juristes estiment que ce dernier peut tout aussi bien être réalisé par d'autres mesures moins teintées de "planification centralisée" que celles prévues par l'initiative. "S'il s'agit simplement d'un aménagement national, régional et local et non d'une économie planifiée, un droit étendu d'expropriation n'est pas nécessaire pour obtenir ces limitations du droit de disposition"[97].

L'on peut trouver un raisonnement analogue au sein du Comité suisse d'action contre l'initiative foncière socialiste qui s'exclame: "Encouragement de l'aménagement du territoire?... l'on peut parfaitement instituer un aménagement rationnel sans pour

⁷⁹ Intervention du conseiller national Jacottet [6, année 1966].

cela que l'Etat devienne propriétaire du sol. En instituant des plans de zones et des règlements de construction, l'on peut fort bien réglementer l'utilisation du sol privé conformément aux besoins de l'aménagement du territoire [62]. Le Conseil fédéral lui-même prend position contre l'initiative. Dans son rapport du 31 mai 1966 [49], il charge l'Assemblée fédérale de la soumettre au vote du peuple et des cantons avec la recommandation de la rejeter.

Le 2 juillet 1967, l'initiative foncière est effectivement refusée par 397.303 voix et 18 cantons et 6 demis-cantons, contre 192.991 voix et 1 canton. Or, ce n'est pas l'idée de l'aménagement du territoire qui est rejetée, mais ses modalités d'application. L'initiative socialiste était tout simplement un "mauvais départ" d'une action dont on reconnaît la nécessité de principe. "Quel que soit le côté duquel on se place... les dispositions légales prévues par l'initiative ne sont aucunement profitables. D'autre part, dans l'intérêt de notre économie et de notre population, nous devons absolument faire quelque chose pour instaurer un régime pratique et rationnel, en adaptant le droit foncier aux conditions actuelles et en prévoyant un aménagement constitutionnel du territoire⁸⁰".

1.2.6. La percée de l'idée de planification au niveau gouvernemental

1.2.6.1. Réflexions gouvernementales sur la notion de planification (1961)

Le Conseil fédéral n'aura pas attendu l'initiative contre la spéculation foncière pour réfléchir au problème de l'aménagement du territoire national. Aussi le soulève-t-il en 1961 déjà lors de son message à l'appui de l'article 24 sexies concernant la protection de la nature et du paysage [25]. En essayant de définir la notion de la protection de la nature, le Conseil fédéral admet que cette notion, au sens le plus large, comprend la lutte contre le bruit, l'épuration des eaux, la défense des terrains agricoles contre des projets routiers excessifs et même l'utilisation des loisirs, la construction des logements à loyers modérés, etc. A cette notion de "protection de la nature" au sens large, le Conseil fédéral oppose la protection de la nature au sens étroit, c'est-à-dire celle qui se limite à "la conservation et à la protection des beautés et curiosités naturelles, de l'aspect des localités et des monuments de la culture ainsi que de la flore et de la faune du pays". C'est de cette protection de la nature-là que doit traiter l'article 24 sexies, c'est-à-dire de la protection qui vise à entretenir des valeurs existantes et à les préserver, "mais ne tend pas à des buts de planification et d'aménagement" [25]. Et le Conseil fédéral de préciser: "Le but principal de la planification reste en dehors de la protection de la nature: la planification est, par définition, une activité créatrice, son objet est d'utiliser l'espace et le sol; elle concerne surtout l'expansion et l'aménagement des localités, des

⁸⁰ Intervention du conseiller aux Etats Barrelet [5, année 1966].

industries et des voies de communication. En poursuivant son but, la planification peut parfois entrer en conflit avec les intérêts de la protection de la nature... L'occasion se présente pour nous de reconnaître expressément que l'adoption de règles générales relatives à la planification nationale, régionale et locale revêt la plus haute importance en raison de l'accroissement considérable des surfaces bâties ou utilisées de façon très intensive"[25].

Si la planification territoriale n'est donc pas intégrée dans l'article 24 sexies, c'est essentiellement à cause de son objectif différent - ou plus vaste - de celui de la protection de la nature. Puisque la nécessité d'observer la règle de l'unité de la matière s'oppose à inclure dans cet article constitutionnel la planification nationale, régionale et locale, il faut laisser à des dispositions futures le soin de régler la question de la protection de la nature au sens large.

1.2.6.2. La motion du conseiller national Schürmann (1964)

Le thème de l'aménagement national est relancé quelques années plus tard par le conseiller national Shürmann, qui dépose alors la motion suivante: "L'accroissement de la population et l'évolution économique progressent si rapidement que la protection des beautés de notre pays et l'aspect harmonieux du paysage, dans la mesure où ils reposent exclusivement sur des dispositions cantonales et communales, apparaissent précaires à longue échéance. Une politique clairvoyante exige qu'on prévoit à temps des règles pour la planification nationale et régionale, éventuellement aussi des dispositions-cadre de droit fédéral concernant la construction. Il conviendrait en tout cas de déterminer dans quelle mesure les problèmes de l'aménagement national et régional pourraient être l'objet de dispositions fédérales. Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport à ce sujet⁸¹."

Le Conseil fédéral répond à la motion Schürmann par le biais de son rapport concernant l'initiative populaire contre la spéculation foncière [49]. Le gouvernement y reconnaît qu'il est devenu urgent d'élaborer enfin des règles fédérales en matière d'aménagement du territoire. Aussi, le Conseil fédéral donne-t-il l'assurance formelle de poursuivre, sans tarder, les travaux visant à un projet constitutionnel en matière de droit foncier.

⁸¹ Motion déposée le 7 octobre 1964. Cette motion fut acceptée par le Conseil national sous forme de postulat et traitée dans sa séance du 10 mars 1966.

2. Insertion et concrétisation du thème au niveau de l'action politique de la Confédération

2.1. Vers la législation dans le domaine de l'aménagement du territoire

2.1.1. Les bases constitutionnelles

Fidèle à sa promesse, le Conseil fédéral présente, le 15 août 1967, son message concernant l'insertion des articles 22 ter et quater dans la Constitution [26]. Ce projet répond aux vœux émis par les opposants à l'initiative socialiste, désirant une réglementation moins entachée de tendances centralisatrices, que ne l'était le texte de l'initiative. Au demeurant, celle-ci aura été l'élément déclencheur de l'insertion du thème de l'aménagement du territoire dans la politique fédérale. "... Sans l'initiative et sans le courant d'intérêt qu'elle a déterminé pour les problèmes de droit foncier, nous n'aurions probablement pas aujourd'hui à examiner les mérites et les faiblesses d'un projet d'article constitutionnel sur cette matière"⁸²

Or, quels sont ces mérites et ces faiblesses? Les débats parlementaires autour des articles constitutionnels du droit foncier révèlent que c'est surtout l'article 22 quater qui n'est pas jugé satisfaisant. En effet, l'article 22 ter n'apporte aucune innovation sensible au régime politique suisse, ni à son ordre juridique. Il se borne à consacrer par un texte constitutionnel écrit la garantie de la propriété privée qui a fait partie jusqu'ici, du droit constitutionnel non écrit. Aussi, cet article est-il adopté par les Chambres dans la version proposée par le Conseil fédéral, sous réserve d'une légère modification d'ordre rédactionnel. L'article 22 quater, en revanche, qui établit les compétences de la Confédération en matière d'aménagement du territoire, donnera lieu à de longues et difficiles discussions. L'article 22 quater, tel que le propose le Conseil fédéral, a la teneur suivante:

1. "La Confédération peut établir par la voie de la législation des règles générales sur l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol, en particulier sur la création de plans de zones par les cantons".

⁸² Intervention du conseiller fédéral Sandoz [6, année 1968].

2. "Elle encourage et coordonne les efforts des cantons dans ces domaines et collabore avec eux".

Au cours des débats parlementaires, ce projet subit plusieurs modifications. Tout d'abord, le parlement fédéral tient à délimiter plus strictement les pouvoirs de l'Etat central que ne le laisse entendre le projet gouvernemental. L'alinéa premier du projet gouvernemental notamment, subit des modifications substantielles puisque, après les délibérations parlementaires, ce texte a la teneur suivante: "La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire." Selon le projet du Conseil fédéral, la Confédération pouvait édicter des "règles générales" sur l'ensemble du problème de l'aménagement du territoire. Or, d'après ce projet définitif, elle ne peut plus établir que des "principes" relatifs aux plans d'aménagement des cantons. De plus, si le premier texte parlait bien de "la création de plans de zones par les cantons", le second exprime d'une façon plus explicite et plus incisive que l'établissement des plans est l'affaire des cantons.

Le projet initial du Conseil fédéral connaît cependant deux autres modifications qui intéressent plus particulièrement cette étude.

2.1.1.1. L'impératif constitutionnel de la coordination horizontale en matière d'aménagement

La première modification concerne l'adjonction à l'article 22 quater d'un troisième alinéa, disposant que:

"Elle (la Confédération) tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire."

Ce n'est qu'en 1968 que cet alinéa est rajouté à l'article 22 quater, suite à une initiative provenant de l'administration fédérale. Dans l'enceinte parlementaire, la nécessité de cette disposition n'est pas admise par tous. Au Conseil fédéral, notamment, certains, dont le conseiller fédéral von Moos lui-même, pensent qu'il s'agit là d'une obligation évidente de la Confédération, qui n'a pas besoin d'être stipulée expressément dans la Constitution.

D'autres par contre, estiment cette adjonction indispensable. "Admettez-vous par exemple, que la Confédération puisse créer une place d'armes ou de tir dans une région où une commune ou un groupe de communes se soient réservés les sources d'eau potable indispensables à la vie de leur population? Moi, je ne l'admets pas"⁸³.

En effet, l'obligation de prendre en considération les exigences de l'aménagement du territoire touche à un très grand nombre de travaux de la Confédération. En 1966 déjà, la Commission fédé-

⁸³ Intervention du conseiller aux Etats Barrelet, [5, année 1968].

rale d'experts pour l'étude de l'aménagement du territoire, ("Commission Gutersohn")⁸⁴, relève que dans beaucoup de domaines - soit les transports et communications, l'habitat, la protection du paysage, l'économie et de nombreux autres - la Confédération a la possibilité d'oeuvrer en faveur de, ou au contraire de contre-carrer, l'aménagement du territoire. Or, l'alinéa 3 de l'article 22 quater lui impose le devoir de planifier ses activités de telle façon qu'elles puissent s'intégrer dans les planifications cantonales, régionales et locales. Ceci présuppose que la Confédération veille à ce que ses propres services travaillent de manière coordonnée partout où l'aménagement du territoire est en cause. Aussi, l'importance de l'adjonction de l'alinéa 3 réside-t-elle dans le fait qu'elle érige la coordination horizontale en un impératif qui s'appliquera désormais à toutes les activités de l'administration fédérale se rapportant à l'aménagement du territoire.

2.1.1.2. L'insertion de la notion "Raumplanung" dans la Constitution

La deuxième modification concerne le remplacement des termes "Erschliessung und Besiedelung des Landes" figurant dans le projet allemand du Conseil fédéral, par l'expression "Raumplanung". Les discussions parlementaires qui précéderent l'adoption de l'article 22 quater révèlent que l'idée de la planification telle qu'elle est contenue dans le terme Raumplanung (littéralement, planification de l'espace) est aussi nouvelle que déconcertante. L'équivoque qui entoure cette notion se révèle être infiniment plus grande que d'éventuelles ambiguïtés qu'on peut noter à propos du mot "aménagement du territoire". En effet, les parlementaires francophones s'accordent à dire que le terme d' "aménagement du territoire" est une notion sinon parfaitement claire, du moins connue et souvent employée: "On sait qu'elle couvre notamment, non seulement l'établissement de zones: zone d'habitation, zone de bâtiments d'utilité publique, zone agricole, zone de verdure, zone industrielle, zone touristique, etc. - mais aussi divers autres aménagements tels que la planification du réseau routier et du réseau ferroviaire, ainsi que tout ce qui concerne les eaux..."⁸⁵ Aussi, personne au sein du parlement ne conteste l'insertion du terme "aménagement du territoire" dans la Constitution, d'autant moins que cette expression figure déjà dans plusieurs lois cantonales en matière de construction⁸⁶. "Dans les cantons romands", affirme un représentant francophone, "tout le monde sait ce que l'on entend par ces mots"⁸⁷.

Des controverses beaucoup plus vives ont lieu, en revanche, au sujet du texte constitutionnel allemand. On commence par remarquer que le projet initial du Conseil fédéral, qui contient les

⁸⁴ D'après le nom de son président H. Gutersohn [46]. Voir aussi *infra*, p. 77.

⁸⁵ Intervention du conseiller national Jacottet, [6, année 1969].

⁸⁶ Notamment dans le canton de Genève, voir [72].

⁸⁷ Intervention du conseiller aux Etats Barrelet, [5, année 1968].

deux termes "Erschliessung und Besiedelung des Landes", est traduit en français par un seul terme: l'aménagement du territoire. Or, les parlementaires romands signalent que, littéralement, Erschliessung veut dire "équipement du territoire", alors que Besiedelung signifie "l'occupation proprement dite"⁸⁸. Le concept d'aménagement du territoire ne recouvre donc que de manière imparfaite les deux idées distinctes contenues dans la version allemande. "Je vous dirai que, pour ce qui est des membres de langue française du parlement, nous avons toujours eu beaucoup de peine... à nous comprendre au sujet des termes propres d' "aménagement du territoire", "utilisation" ou "occupation du territoire", "utilisation rationnelle du sol", et les termes de langue allemande... comme "Besiedelung", par exemple; donc nous parlons d'un même problème qui nous préoccupe tous, mais dans un langage différent et qui est surtout différent dans la notion même des mots"⁸⁹.

Les parlementaires romands finissent par admettre cependant, que la notion d' "aménagement du territoire" comprend, dans son acception large, la création de plans de zones, aussi bien que l'utilisation et l'occupation du territoire. Il leur paraît donc souhaitable que l'on trouve, en allemand aussi, un terme unique qui renferme ces différents aspects de l'aménagement du territoire. Aussi certains porte-parole alémaniques ne tardent-ils pas à relever que dans la pratique, les termes "Erschliessung", "Besiedelung" et "Nutzung des Bodens" étaient, en fin de compte, synonymes de "planification". Même si nulle part on ne parlait de planification, affirmaient-ils, "il s'agit pourtant de celle-ci"⁹⁰.

Or, le mot "planification" devait causer une véritable levée de bouclier, non seulement parmi les parlementaires, mais également au niveau du gouvernement. Le conseiller fédéral von Moos, qui dirige les débats concernant l'insertion des articles 22 ter et quater dans la Constitution, rappelle que, sur l'avis des experts, le Conseil fédéral a expressément renoncé à introduire le mot "Raumplanung" dans la Constitution, du fait que personne ne sait au juste ce que signifie ce terme⁹¹. Au niveau du parlement, un grand nombre d'interventions soulignent, dans le même sens, que le phénomène de planification, tout en étant "extrêmement intéressant, fascinant, voire déterminant pour l'avenir de la Suisse", est encore à peine connu dans notre pays⁹². Certains craignèrent, à tort ou à raison, que les partisans du mot "Raumplanung" veuillent emmener la Confédération dans le "pays des merveilles de la planification": "Es gibt Leute, die an die Planung wie an ein Wunder glauben und meinen, alle unser Gebrechen würden

⁸⁸ Intervention du conseiller aux Etats Guisan, [5, année 1968].

⁸⁹ Intervention du conseiller aux Etats Barrelet, [5, année 1968].

⁹⁰ Intervention du conseiller aux Etats Darms, [5, année 1967].

⁹¹ Intervention du conseiller fédéral von Moos, [5, année 1968].

⁹² Intervention du conseiller national Binder, [6, année 1968].

durch sie geheilt. Es gibt ebenfalls Leute, die sie fürchten wie den Tod und die Pest. Richtig ist, dass die Planung ein ausserordentlich komplexes Gebiet ist... Hier liegt ja die ganze Not unserer Bestrebungen"⁹³.

La "Raumplanung" est non seulement un terme nouveau, mais également extrêmement vaste.

Que signifie le terme Raumplanung?, demande le député Muheim. Citant un article paru dans la Neue Zürcher Zeitung, il poursuit: "A cette question, il faut répondre, hélas, que l'on ne peut point parler d'un concept de "Raumplanung" qui soit quelque peu défini et généralement reconnu. Dans le sens économique aussi bien que juridique ce mot est une simple formule vide que l'on peut remplir avec n'importe quoi"⁹⁴. Les doutes quant à l'opportunité de placer le terme "Raumplanung" dans la Constitution fédérale subsisteront jusqu'au vote final de l'article 22 quater. Encore six mois seulement avant ce vote, on admet que dans le domaine de la planification, il existe au niveau de la Confédération "une perplexité quasi totale": "Personne ne sait exactement ce qu'il faut faire, on sent qu'il faut faire quelque chose, mais on ignore quoi"⁹⁵.

Il peut sembler étonnant, à la lumière de tant d'incertitudes, que le concept de "Raumplanung" trouve finalement sa place dans la Constitution fédérale. La notion de planification spatiale est acceptée, en fin de compte, grâce à une association très étroite au terme équivalent français d'"aménagement du territoire". Ainsi, même si "personne ne peut contester que planification spatiale signifie planification tout court", les adversaires du terme "Raumplanung" sont rassurés: des interprétations extrêmes du terme "Raumplanung" sont exclues si on se réfère au texte français qui utilise un terme tout à fait courant en Suisse romande. De plus, estime-t-on, les buts de l'aménagement énumérés à l'article 22 quater - à savoir, l'utilisation judicieuse du territoire et l'occupation rationnelle du sol - imposent des limites étroites à la "Raumplanung"⁹⁶. Aussi, en s'appuyant sur le texte français, et en tenant compte des objectifs de l'aménagement, la "Raumplanung" est-elle finalement définie comme suit: "Unter Raumplanung haben wir die Gesamtheit der Planungsaufgaben zu verstehen, die einer Zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienen. Raumplanung ist ein Oberbegriff für die planerischen Bestrebungen auf dem Gebiet des Bodens"⁹⁷. Dans sa traduction allemande, l'aménagement du territoire comprenait donc "la totalité des tâches de planification" qui servaient à réaliser les buts stipulés à l'article 22 quater. Elle devient un "concept général" couvrant toutes les activités de planification se répercutant au niveau du territoire. En l'occurrence, l'association étroite du mot "territoire" à la notion de "planification" doit préciser la dimension essentiellement géographique de cette dernière.

⁹³ Intervention du conseiller national Raissig, [6, année 1968].

⁹⁴ Intervention du conseiller national Muheim, [6, année 1969].

⁹⁵ Intervention du conseiller national Raissig, [6, année 1968].

⁹⁶ Intervention du conseiller national Fischer, [6, année 1969].

⁹⁷ Intervention du conseiller national Glarner, [6, année 1969].

En acceptant les articles 22 ter et quater de la Constitution le 14 septembre 1968, le peuple et les cantons suisses prennent, "avec leur indifférence coutumière", l'une des décisions les plus capitales de ces dernières années⁹⁸. L'article 22 quater, qui nous intéresse plus particulièrement, a alors la teneur suivante:

- "1. La Confédération édicte par voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.
2. Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.
3. Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire".

En allemand:

- "1. Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienende Raumplanung.
2. Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.
3. Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-Regional-und Ortsplanung"⁹⁹.

Vingt-cinq années ont ainsi passé depuis la motion parlementaire de E. Reinhard en faveur d'une base constitutionnelle en matière d'aménagement du territoire. Dans cette Suisse fondamentalement attachée aux valeurs démocratiques et libérales, il n'était certes pas facile d'introduire une notion aussi "totalitaire" que celle de la planification. "Qui aurait prédit il y a vingt ans que le Conseil fédéral, en accord avec l'Assemblée fédérale et le peuple suisse, prendrait le mors aux dents dès 1969 en matière d'aménagement du territoire?"¹⁰⁰. Les parlementaires ne se doutent pas que dans les années septante l'aménagement du territoire sera interprété dans un sens qui dépassera, de loin, ses seuls aspects géographiques. Au fur et à mesure que progressent les travaux préparant la législation d'exécution des articles

⁹⁸ La participation au vote n'était que de 31,5%. Voir [80].

⁹⁹ On notera que le terme allemand "Raumplanung" est traduit en français par "plan d'aménagement". En effet, le terme "Raumplanung" ne connaît pas une seule traduction mais est traduit tantôt par "aménagement du territoire", tantôt par "planification" ou par "plan d'aménagement". Voir par exemple Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire, du 31 mai 1972, version allemande et version française comparées (Les pages pour le texte allemand et français sont identiques): p. 23 et p. 30 "Raumplanung" = "aménagement du territoire"; p. 26 et p. 29 = "planification"; p. 27-28 = "plan d'aménagement".

¹⁰⁰ Intervention du conseiller national Peyrot, [6, année 1972].

22 ter et quater, en effet, l'aménagement du territoire devient une politique portant non seulement sur la planification du territoire, mais également sur la planification d'activités économiques et sociales. "L'"espace" où il s'agit de mettre de l'ordre n'est pas simplement un morceau de terrain, mais avant tout un conglomérat économique et social. Peu à peu l'aménagement du territoire a été compris dans son sens réel: la "formation de l'avenir"¹⁰¹.

2.1.2. Les bases légales

2.1.2.1. L'insuffisance de la législation sur la protection des eaux

Aussitôt après la votation populaire du 14 septembre 1969, le Conseil fédéral se penche sur le problème de la législation d'exécution des articles 22 ter et quater. En juillet 1969 déjà, il a mis sur pied deux organismes, dont le premier, la "commission Schürmann"¹⁰² doit élaborer un premier projet de loi en matière d'aménagement du territoire, alors que le deuxième, le "groupe Kim"¹⁰³, est chargé de faire une étude concernant l'organisation de l'aménagement du territoire. Ces organismes doivent non seulement établir des contacts avec des personnalités du monde économique et politique, mais également avec tous les services fédéraux ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire, dans le but de déterminer ce que l'on attendait au niveau de la société d'une part, et de l'administration de l'autre, de la future politique d'aménagement du territoire.

Or, face au développement de plus en plus accéléré et anarchique des constructions sur le territoire suisse, le Conseil fédéral se voit contraint à agir en matière d'aménagement du territoire, avant même l'aboutissement de ce processus législatif, dont on prédit qu'il sera long et difficile. En 1970 déjà, à l'occasion de son message concernant la nouvelle loi sur la protection des eaux [28], le Conseil fédéral souligne qu'il ne faut pas ignorer les liens importants de cette loi avec l'aménagement du territoire: "Si l'on veut que les différentes dispositions exercent leurs effets pleinement et aussi rapidement que possible et s'intègrent ultérieurement dans un système de protection durable et sans lacunes, il importe absolument d'agir d'après des plans soigneusement établis, en fonction des objectifs visés et de l'aménagement général du territoire, c'est-à-dire du plan d'aménagement national, régional et local (article 22 quater const.)" [28]. Or,

¹⁰¹Schilling, R. [68].

¹⁰²Commission d'experts pour la législation d'exécution concernant les articles de droit foncier, instaurée par arrêté du Conseil fédéral du 2 juillet 1969. En automne 1969, le Département fédéral de Justice et Police désigna L. Schürmann comme président de la commission. La commission présenta son projet de loi sur l'aménagement du territoire le 14 octobre 1970.

¹⁰³Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire présidé par K. Kim, voir également *infra*, pp. 84-85.

cette nouvelle loi peut-elle suffire, en attendant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, pour empêcher les constructions qui vont à l'encontre de l'aménagement du territoire? Peu après son entrée en vigueur, le Conseil fédéral commence à douter de l'efficacité de cette loi, notamment quant à l'article 20 qui, tout en visant les buts de la protection des eaux, s'oppose dans une large mesure à la construction en ordre dispersé: "Il faut contrôler l'activité de la construction comme telle, indépendamment de considérations et de mesures de protection des eaux. Le cas échéant, il faut empêcher d'élever certaines constructions à l'intérieur du périmètre du plan directeur des égouts pour des motifs tenant à la protection du paysage, au maintien de zones de détente ou pour d'autres motifs d'aménagement du territoire; il faudrait surtout veiller à ce qu'aucun nouveau plan directeur des égouts ne soit établi pour des régions où la construction doit être restreinte pour des motifs d'aménagement du territoire. Ces buts dépassent les moyens de la législation sur la protection des eaux" [21].

2.1.2.2. Les mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire: naissance de l'organisation fédérale dans le domaine de l'aménagement du territoire

Voici donc les arguments centraux en faveur de mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire. En effet, l'évolution sur le marché des constructions se précipite de telle façon que des mesures de planification, soient-elles partielles et provisoires, deviennent impérieuses. "Les dangers de la période transitoire jusqu'à ce que la loi sur l'aménagement du territoire produise ses effets, rendent des mesures urgentes nécessaires", affirme le Conseil fédéral [21]. Et c'est ainsi, après une période de consultation qui dure à peine deux mois, que l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire (AFU) entre en vigueur le 17 mars 1972. La planification territoriale, jusqu'alors laissée à la discrétion des communes et des cantons, devient d'un coup une politique contraignante pour tous les cantons, avancés ou non dans le domaine de l'aménagement du territoire. Tous sont astreints pour la première fois à désigner des zones protégées à titre provisoire, selon des critères établis au niveau fédéral. Avec les mesures urgentes, l'aménagement du territoire entre définitivement dans les moeurs politiques suisses, en tant qu'exercice obligatoire à tous les niveaux, communal, cantonal et fédéral. C'est également grâce à l'AFU que naît, sur le plan fédéral, l'organisation en matière d'aménagement du territoire. En plus d'un Délégué à l'aménagement du territoire, sont créées une Commission consultative chargée de veiller à la coordination verticale (entre la Confédération et les cantons), et une Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire, qui s'occupera de la coordination horizontale au niveau de l'administration fédérale.

2.1.2.3. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire: les dimensions de la politique fédérale d'aménagement du territoire

La validité de l'arrêté fédéral urgent est limitée à trois ans et demi, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1975. D'ici là, espère-t-on, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire sera entrée en vigueur pour consolider définitivement les acquis de l'AFU. Or, le destin de cette loi est tout autre. Votée par les Chambres fédérales le 4 octobre 1974, elle fait l'objet d'une action référendaire qui aboutit au rejet de la loi, en votation populaire le 13 juin 1976¹⁰⁴.

Nonobstant ce refus, il reste que l'esprit de cette loi, et notamment la conception de l'aménagement du territoire qu'elle renferme, marque profondément la politique fédérale d'aménagement du territoire. Les travaux administratifs qui préparent la loi, aussi bien que les déclarations qui l'accompagnent, font apparaître une transition de la notion d'aménagement telle que l'avaient encore définie les parlementaires en 1969, vers une notion de planification beaucoup plus vaste. Ainsi, le rapport du "groupe Kim" de 1970, duquel la loi s'inspire largement, précise-t-il que l'aménagement du territoire a évolué d'une notion essentiellement géographique (zonage du territoire) vers "une planification générale s'étendant à tous les échelons sur tous les domaines, une planification embrassant la totalité de l'environnement physique et toutes les activités qui s'appliquent à l'espace"[13]. Cette conception de l'aménagement apparaît également dans les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1971-1975, où le Conseil fédéral confirma le caractère à la fois dynamique et prospectif de l'aménagement du territoire, en l'associant étroitement à sa politique fédérale de développement: "Nous nous efforcerons de créer un équilibre judiciaire entre la campagne et les villes et entre les régions économiquement faibles et les régions économiquement fortes, en prenant des mesures appropriées en matière de finances et d'aménagement du territoire; il s'agit de faire autant que possible disparaître les écarts dans les conditions de vie d'une région à l'autre et d'influencer ainsi sur l'occupation du territoire"[48].

La loi sur l'aménagement du territoire tient entièrement compte de cette évolution conceptuelle. Avec cette loi, l'aménagement du territoire prend, en définitive, une direction nouvelle.

¹⁰⁴ Pour les résultats de la votation, voir Annexe No 1. Par suite de l'action référendaire, l'arrêté fédéral urgent a dû être prolongé à deux reprises. Une première prorogation eut lieu en date du 20 juin 1975, prolongeant la durée de l'arrêté "jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire, mais non au-delà du 31 décembre 1976". Après le rejet populaire de la loi en juin 1976, l'AFU fut prorogé une deuxième fois, en date du 8 octobre 1976, pour une durée de trois ans. D'ici 1979, une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, actuellement en élaboration, devrait être entrée en vigueur, et fournir enfin une base légale permanente à la politique fédérale d'aménagement du territoire.

Le projet législatif tel que le présente le Conseil fédéral en 1972 s'en tient encore, il est vrai, à une conception étroite de l'aménagement du territoire, limitée à l'établissement d'un "plan de zone de Suisse". La loi doit, modestement, permettre de "délimiter le territoire destiné à être occupé en tenant compte du développement futur du pays dans une mesure convenable, de conserver le caractère et la beauté du paysage et d'assurer la création de zones de détente"¹⁰⁵. Cependant, au cours de débats parlementaires, les buts de l'aménagement du territoire sont considérablement élargis¹⁰⁶. D'après la résolution du Conseil national du 1^{er} février 1974, les objectifs de l'aménagement du territoire renferment maintenant les notions complexes d'urbanisation décentralisée et de développement régional. Ainsi, l'article premier de la loi, dans sa teneur définitive, stipule-t-il, entre autres, que l'aménagement du territoire doit "encourager une organisation décentralisée comprenant des centres régionaux et interrégionaux et orienter dans ce sens le développement des grandes villes" et "promouvoir l'équilibre entre les régions rurales et urbaines, entre celles qui sont économiquement faibles et celles dont l'économie est développée" [19]. Sur le plan politique, il ne s'agit désormais plus seulement de protéger les territoires menacés par des constructions sauvages, comme c'était le cas à l'époque de l'AFU, mais de pratiquer une véritable politique structurelle, influant sur le développement économique et social du pays entier. Pendant les années 1974-76, plusieurs actions législatives et administratives sont menées en vue de réaliser les objectifs supérieurs de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Le rejet de la loi en 1976 ne change rien à la détermination de la Confédération de poursuivre sa politique d'aménagement dans le sens d'un triple développement économique, social et spatial du pays. En pleine campagne référendaire, déjà, le Conseil fédéral tient à préciser que, quoi qu'il arrive, l'aménagement du territoire restera un domaine politique prioritaire pendant la législature 1975-1979. [4]

¹⁰⁵ Article 1, alinéa 2 du projet de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, voir par exemple Fischer J. [69].

¹⁰⁶ Pour une discussion détaillée de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, voir par exemple Fischer J. [69].

2.2. Les exigences de la politique d'aménagement du territoire au niveau de la Confédération

2.2.1. La coordination administrative

2.2.1.1. L'inadaptation de l'administration traditionnelle à l'oeuvre de l'aménagement du territoire

Au sein de l'administration, la coordination n'est, certes, pas un problème nouveau¹⁰⁷. Ce qui est nouveau, c'est qu'avec l'introduction, au niveau fédéral, d'une politique d'aménagement du territoire, elle devienne du même coup "le problème central et pour ainsi dire primordial" de l'administration fédérale [13]. Déjà bien avant la législation en la matière, le Conseil fédéral charge la "Commission Guttersohn" de présenter, entre autres, des "propositions portant sur l'amélioration de la coordination à l'échelle de l'ensemble de la Suisse, au sens d'un aménagement national" [46]. Cette commission présente une liste impressionnante de compétences de la Confédération déployant des effets sur l'aménagement du territoire. Elle révèle l'existence de non moins de vingt-sept dispositions constitutionnelles et d'autant de lois fédérales, pour l'application desquelles les exigences de l'aménagement du territoire doivent être prises en considération. Or, cette liste trahit en même temps la situation arbitraire quant à l'attribution des compétences au sein de la Confédération. Elle montre, notamment, que ces attributions ne constituent nullement un système homogène, mais ont été accordées une à une à la Constitution. Parallèlement, l'administration fédérale s'est accrue par palier. Des offices fédéraux sont créés au fur et à mesure que la Confédération obtient des nouvelles compétences, par exemple dans les domaines de l'utilisation des forces hydrauliques, de la protection de la nature et du paysage, ou des routes nationales. Bien entendu, cette croissance et cette multiplication des services administratifs se fait sans prendre en considération les relations qui, vues sous l'angle de l'aménagement du territoire, sont essentielles. Par conséquent, la coordination dans ce domaine est soit inexistante, soit présente seulement sous une forme rudimentaire.

¹⁰⁷ Voir également *supra*, introduction.

Le rapport mentionne notamment l'Office fédéral de l'économie hydraulique, l'Office fédéral de l'économie énergétique, le Service fédéral des routes et des digues ainsi que le Service fédéral de la protection des eaux (devenu Office de la protection de l'environnement en 1971), comme étant des offices qui exercent déjà une certaine coordination en faveur de l'aménagement du territoire. La commission d'experts reconnaît également une mission de coordination aux offices s'occupant de l'agriculture, de la protection de la forêt, ainsi qu'aux services des PTT. Or, elle tient à souligner qu'il s'agit là de compétences de coordination partielles, qui ne pouvaient suffire à réaliser l'aménagement du territoire au niveau NATIONAL. Ce qui est souhaitable, c'est que la Confédération soit chargée d'une mission de coordination, qui embrassera tant les tâches fédérales que celles dont l'exécution incombe à la fois à la Confédération et aux cantons. "Le manque de vue d'ensemble et de coordination a encore et toujours pour effet que des retards s'accumulent qui, finalement, doivent être rattrapés dans un temps relativement court... La Confédération devrait être autorisée à coordonner les compétences partielles qu'elle détient déjà dans les domaines qui touchent à l'aménagement national et à la politique régionale, afin de pouvoir agir dans les sens d'un aménagement global" [46].

Avec l'insertion dans la Constitution de l'article 22 quater, le vœu de la Commission d'experts est exaucé: la Confédération possède désormais les compétences de coordination nécessaires. Or, de toute évidence, ni la coordination entre la Confédération et les cantons, ni celle au niveau de l'Etat fédéral, ne peuvent se réaliser d'un jour à l'autre. Aussi, rien de surprenant à ce qu'en 1972, le Conseil fédéral constate "qu'à l'échelon fédéral, l'aménagement du territoire ne s'est encore guère traduit par une activité débordant le cadre des divers départements" [23].

Par ailleurs, les parlementaires qui avaient discuté, à l'époque, des articles sur le droit foncier, n'ignoraient pas les difficultés auxquelles se heurterait la coordination horizontale au niveau de l'administration fédérale. Ils estimèrent que beaucoup, sinon tout, devait dépendre de l'organisation fédérale dans le domaine de l'aménagement du territoire. "Wie intensiv die Sachplanungskompetenzen des Bundes raumplanerisch wirksam werden, wird davon abhängen, ob die Raumplanungorganisation im Bundesrat und interdepartemental so gestaltet werden kann, dass alle Tätigkeitsbereiche des Bundes auf die gleiche Marschrichtung verpflichtet werden können" ¹⁰⁸

Suite à l'adoption de l'arrêté fédéral urgent, la Confédération possède désormais - en sus de la compétence - également l'organisation nécessaire pour réaliser la coordination horizontale. Cette tâche, dont on peut déjà deviner l'énormité en parcourant le rapport de la commission Guttersohn, devient maintenant urgente au fur et à mesure que les intentions politiques en matière d'aménagement se traduisent par des actions législatives concrètes.

¹⁰⁸ Intervention du conseiller aux Etats Bodenmann, 6, année 1972 .

2.2.1.2. La stipulation de la coordination dans les lois récentes

En examinant quelques-unes des lois, qui sont votées parallèlement à la loi sur l'aménagement du territoire, on peut facilement deviner l'ampleur du problème de coordination devant lequel se trouvent désormais placés les organes administratifs chargés de les exécuter.

Alors que les mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire sont encore en pleine phase d'exécution, le Conseil fédéral adresse à l'Assemblée fédérale son projet de loi concernant l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne. Cette loi doit constituer la base pour une politique active de développement économique régional¹⁰⁹. Or, ainsi que le reconnaît le gouvernement, à elle seule, l'aide en matière d'investissements ne permet guère d'obtenir le développement souhaité des régions de montagne. Des mesures connexes sont nécessaires, par exemple dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et du tourisme, ainsi que sur le plan de la construction de logements. De plus, souligne le Conseil fédéral, "il est indispensable d'assurer une étroite coordination entre la politique de développement et les mesures prises dans le domaine de l'aménagement du territoire... La politique de développement régional et l'aménagement du territoire sont les deux éléments indispensables de la politique d'aménagement national" [22].

Cette politique d'aménagement national, notons-le bien, est conçue comme une politique globale, dont la politique de développement n'est qu'une composante: la politique de développement, précise le gouvernement, agit dans le secteur économique de l'aménagement du territoire[22]. Aussi, l'article 12 de l'Ordonnance d'exécution de la loi stipule-t-il expressément que "le programme de développement régional doit répondre aux exigences posées par l'aménagement du territoire"[37].

Parallèlement, la nouvelle loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, du 4 octobre 1974, s'inscrit dans le contexte plus vaste de la politique fédérale d'aménagement. Cette loi doit remplacer la loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements, en exécution du nouvel article constitutionnel 34 sexies voté par le peuple le 5 mars 1972¹¹⁰. Tout comme les articles 22 ter et quater, cette nouvelle disposition permet à la Confédération d'agir dans le domaine du droit foncier. "La Confédération peut désormais non seulement établir les principes régissant une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire (article 22 quater, alinéa 1, Constitution), mais aussi faciliter l'obtention et l'équipement de terrains pour la construction de logements (article 34 sexies, alinéa 2, lettre a) et

¹⁰⁹La loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne fut votée le 28 juin 1974. Voir également [22].

¹¹⁰L'alinéa premier de l'article 34 sexies stipule: "La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement de son coût, et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. La législation fédérale fera les conditions dont dépendra l'octroi de l'aide".

édicter des mesures sur l'équipement des terrains destinés à la construction de logements (article 34 sexies, alinéa 3). En ce qui concerne la législation d'exécution de ces articles constitutionnels - loi sur l'aménagement du territoire et loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements - il s'agit de régler la coordination des mesures à prendre" [30]. Ainsi, est-ce l'aménagement qui doit fixer, "dans le temps et dans l'espace", le cadre des mesures en faveur de la construction et de l'accession à la propriété de logements [30]. L'article 3 de la loi prévoit donc que la "Confédération encourage l'équipement de terrains à bâtir dans le cadre des prescriptions sur l'aménagement du territoire" [17].

Face à ces lois, sans parler des nombreuses autres législations intéressant directement l'aménagement du territoire, par exemple dans le domaine des eaux, du paysage, des routes nationales, des transports, de l'environnement, de l'agriculture, etc., il devient vite apparent que leur coordination ne saura être assurée par la seule mise en place d'une organisation administrative, soit-elle la plus efficace. Cette politique dynamique de développement et d'aménagement du territoire, assurant une répartition judicieuse de l'activité sur l'ensemble du territoire, exige, en outre, "une idée claire sur ce qui est à la fois possible et désirable", en d'autres mots, une conception directrice. Sans une telle conception, qui orienterait tous ces objectifs politiques partiels vers un but déterminé, la politique d'aménagement du territoire doit inévitablement sombrer dans le chaos. "C'est donc de l'accord à réaliser sur le plan politique au sujet des conceptions pilotes de l'aménagement national et régional que dépendra le succès de notre politique en matière de développement et d'aménagement du territoire" [48].

2.2.2. Une conception directrice nationale

2.2.2.1. La conception pour l'habitat de la Commission fédérale pour le logement

Au niveau de la Confédération, c'est la Commission fédérale pour le logement qui s'occupe la première de la question d'un "schéma-type suisse". Dans son rapport sur "le marché locatif et la politique en matière du logement", elle expose les principales conceptions de l'habitat telles qu'elles sont discutées à l'époque par les spécialistes de l'aménagement du territoire des cantons [8]. Les six variantes présentées vont de la concentration la plus poussée à la dispersion la plus extrême, en passant par des conceptions intermédiaires axées sur la création de villes nouvelles ou de centres régionaux. Après avoir confronté les avantages et les désavantages de ces variantes, la Commission fédérale esquisse, à son tour, une conception, dont la réalisation lui paraît souhaitable. Elle l'intitule "décentralisation de l'habitat comportant des points de cristallisation".

Aux yeux de la commission, la combinaison de la création de centres régionaux d'une part, et de cités nouvelles d'autre part, offre le maximum d'avantages tout en présentant le minimum d'inconvénients: "Une politique de l'habitat visant à développer systématiquement les régions naturelles et leurs centres confèrera au

pays une structure économique plus organique et respectant les données naturelles, sociologiques, culturelles et politiques... La création de centres régionaux assurant une partie des avantages de la grande ville sans en présenter les inconvénients est un moyen de renverser le mouvement de concentration démographique" [8]. La conception de l'aménagement du territoire telle que l'expose la Commission fédérale du logement contient le principe fondamental de décentralisation concentrée, discutée en 1949 déjà¹¹¹ et sur lequel reposera, exactement vingt-quatre ans plus tard, la première conception nationale officielle de l'aménagement du territoire suisse¹¹².

Encore faut-il créer une base légale faisant de l'élaboration de conceptions directrices une tâche nationale.

2.2.2.2. Les conceptions directrices de l'Institut ORL

Cette base est créée avec l'adoption de la loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements du 19 mars 1965. Cette loi traduit, sur le plan législatif, la volonté de la Confédération d'encourager le plan d'aménagement national dans l'intérêt de la construction de logements. Par l'article 4 de cette loi, la Confédération est tenue de favoriser le développement harmonieux de l'habitat à longue échéance, tâche qui est précisée plus en détail dans l'Ordonnance d'exécution du 22 février 1966. A son article 12, celle-ci pose le premier fondement légal pour l'élaboration d'un plan national suisse. C'est également la première fois que l'idée de "conception directrice" est contenue dans une loi fédérale: "Un programme à plus long terme comportera la fixation de normes pour les plans d'aménagement régionaux et locaux et l'élaboration de conceptions suisses de l'habitat, spécifiant les buts à atteindre et tenant compte de l'état de l'évolution effective" [34]. Les travaux relatifs à l'élaboration des conceptions directrices sont confiés à l'Institut pour l'aménagement national, régional et local de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich (Institut ORL), qui devient "compétent pour la planification et pour l'exécution des travaux" [34].

Or, si la loi, tout comme l'ordonnance d'exécution, délimite implicitement le contenu des conceptions directrices, elle n'en donne cependant aucune définition. Celle-ci est pourtant indispensable pour orienter les études s'y rapportant. Aussi, en vue de l'exécution de son mandat, l'Institut ORL définit-il les conceptions directrices comme suit: "Par conception directrice nous entendons la représentation d'une situation future souhaitable, pouvant être atteinte par un engagement et une action énergique. La conception directrice doit être constamment confrontée avec les développements social, politique, économique et technologique" [77].

¹¹¹ Quant à l'idée de la décentralisation concentrée, voir *supra*, p. 59.

¹¹² Voir *infra*, p. 86.

Les conceptions directrices diffèrent fondamentalement à la fois de la planification au niveau des cantons et des plans sectoriels de la Confédération. Il ne s'agit plus de tracer une route nationale, ou de définir des sites à protéger, il ne s'agit pas non plus d'additionner tout simplement les visions cantonales ou régionales en matière d'aménagement. Non, il s'agit de broser un tableau d'ensemble qui ne s'arrêtera ni aux frontières cantonales et communales, ni aux limites sectorielles d'une planification isolée, mais qui englobera tous les aspects sociaux, politiques, économiques et technologiques du développement de la Suisse.

C'est bien la première fois que le développement social et économique de la Suisse fait l'objet d'une approche aussi globale¹¹³.

Les travaux de l'Institut ORL sont réalisés en deux étapes. Dans une première phase, sont élaborées seize idées directrices partielles, dont trois, à savoir "société", "politique nationale" et "économie politique" sont d'ordre général, alors que les autres sont des conceptions à prédominance technique: habitat, instruction et formation, santé publique, industrie et artisanat, transports, télécommunications, énergie, économie des eaux, agriculture, tourisme et loisirs, économie forestière, protection du paysage et défense nationale. Dans une deuxième étape, les objectifs de ces divers domaines partiels sont comparés entre eux, et les idées directrices partielles finalement condensées en neuf conceptions directrices générales [79]. Toutes sont conçues comme des alternatives à l'évolution tendancielle qui est caractérisée, notamment, par l'écart grandissant entre les régions rurales et les régions urbaines, la dispersion des agglomérations débordant sur les régions avoisinantes, la dégradation de l'environnement dans les agglomérations (bruit, pollution de l'air, etc.), la destruction de beaux paysages, due aux nombreuses constructions sauvages, et enfin le statut aléatoire des territoires agricoles, dépendants du hasard de l'évolution de la construction.

Les neuf conceptions directrices représentent donc autant de variantes quant aux différentes formes que pourrait prendre la Suisse de demain. On retrouve, parmi les formules extrêmes la concentration accentuée vers les agglomérations d'une part, et la dispersion généralisée de l'autre, auxquelles a déjà fait allusion le rapport de la Commission fédérale du logement. Les variantes intermédiaires se situent quelque part entre ces deux cas extrêmes, chacune constituant une possibilité théorique de répartir la population dans le pays (voir tableau 8).

Plus de cinq années seront nécessaires pour mener à bien cette entreprise gigantesque. Cinq années pendant lesquelles l'Institut ORL ne cesse de demander conseil à de nombreux chercheurs et spécialistes, afin de se faire une idée de l'avenir dans les secteurs les plus divers. En fait, en ce qui concerne les conceptions directrices partielles, un petit nombre seulement est élaboré à l'Institut ORL, la plupart de ces travaux étant effectués par d'autres universités, des instituts de recherche, des bureaux privés ou d'offices fédéraux chargés de tâches de planification.

¹¹³ Voir aussi Vouga, J.-P. "Les raisons d'être et les objectifs des conceptions directrices d'aménagement du territoire" in [71].

LES NEUF CONCEPTIONS DIRECTRICES DE
L'INSTITUT ORL

(Source: Aménagement national suisse - CK 73)



TENDANCE

Urbanisation non dirigée



V1

Concentration
dans deux zones
d'agglomération



V2

Evolution
tendancielle
concentrée



V3

Grandes villes



V4

Nouvelles villes
grandes et moyennes
sur des axes de
développement



V5

Nouvelles villes
grandes et moyennes
en ordre dispersé



V6

Villes moyennes
sur des axes de
développement



V7

Villes moyennes
en ordre dispersé



V8

Petites villes
sur des axes de
développement



V9

Petites villes
en ordre dispersé

Quant à ces derniers, le Service fédéral pour la protection des eaux¹¹⁴, notamment, collabore à la réalisation de la conception directrice partielle "économie des eaux", alors que le Service fédéral de la protection civile et le Délégué à la défense nationale économique élaborent la conception directrice partielle "défense nationale" [77]. Par conséquent, bien avant le "démarrage officiel" de l'aménagement du territoire au niveau fédéral, certains services de la Confédération sont déjà parfaitement familiarisés avec l'essentiel de sa problématique, à savoir la coordination formelle (entre organismes divers) et matérielle (entre domaines divers).

Ceci est également vrai pour le Délégué à la construction des logements qui, bien que ne participant pas directement à l'élaboration des conceptions directrices, en est cependant le moteur et l'inspirateur principal. Le Délégué, dont le poste a été créé en vertu de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements de 1965, met personnellement en place les équipes de travail de l'Institut ORL, chargées d'élaborer les conceptions directrices [105]. C'est également le bureau du Délégué qui subventionne les études y relatives. De même, c'est pour le compte du Délégué que l'Institut ORL élabore des directives de planification à l'intention des cantons, ou qu'il contrôle les qualifications des planificateurs cantonaux en matière d'aménagement du territoire. En somme, l'Institut ORL est en quelque sorte "l'appareil exécutif" du Délégué à la construction des logements¹¹⁵. Des liens amicaux existent par ailleurs entre le Délégué F. Berger et le directeur de l'Institut ORL, M. Rotach. C'est sous la responsabilité de ce dernier que le Délégué veut créer un groupe de travail se penchant sur les problèmes des tâches de l'aménagement du territoire et de son organisation au niveau de la Confédération [115]. L'autorisation pour l'institution de ce groupe de travail est donnée par le Conseil fédéral le 11 septembre 1968 et en décembre de la même année, le Délégué à la construction du logement institue le fameux "groupe de travail Kim"¹¹⁶. Les futurs délégués à l'aménagement du territoire, M. Rotach et M. Baschung collaborent étroitement aux travaux de ce groupe qui, de par la nature de son mandat et de par sa composition, occupe une position clé dans la politique d'aménagement du territoire suisse¹¹⁷.

¹¹⁴ En 1971, ce Service est remplacé par le Service de la protection de l'environnement.

¹¹⁵ Entretien avec F. Berger du 31 mai 1975.

¹¹⁶ Voir *supra*, p. 89. M. Rotach, surchargé, déclina la présidence de ce groupe, mais il y participait en tant que membre.

¹¹⁷ Une imbrication étroite existait entre le groupe Kim, l'ORL et la Commission Schürmann (voir *supra*, p. 73). Le groupe comptait cinq membres: trois "politiciens", MM. K. Kim, ancien conseiller d'Etat, Aarau, président; A. Hürlimann, conseiller d'Etat, Zoug; vice-président, A. Muheim, conseiller d'Etat, Lucerne; et deux "techniciens", MM. M. Rotach, ingénieur, directeur de l'ORL, Zürich, et J.-P. Vouga, architecte cantonal vaudois, professeur à l'ORL, Lausanne. Sur ces cinq hommes, deux: MM. Rotach et Vouga, appartenaient au "groupe de

2.2.2.3. Les principes de développement spatial du "groupe Kim"

A la fin de 1970, le "groupe Kim" remet au Conseil fédéral un rapport que certains ont appelé la "Bible de la planification"¹¹⁸. En plus d'une étude approfondie de l'organisation et de la coordination en matière d'aménagement du territoire au niveau fédéral, le rapport Kim s'attache à extraire, à partir des conceptions directrices partielles de l'Institut ORL, une série de "principes de portée matérielle", autrement dit, des propositions montrant où peut et doit conduire la politique fédérale d'aménagement du territoire: "Les principes de portée matérielle définissent les objectifs d'aménagement de l'espace et cela pour chaque variante de conceptions directrices qui se situe non seulement dans le domaine du "souhaitable", mais également dans celui de l'"avantageux". En même temps, ils excluent les autres directions, et posent au développement des limites qui ne doivent pas être dépassées" [13]. Alors que les conceptions directrices de l'ORL ne représentent que des hypothèses de travail qui ne peuvent faire, en tant que telles, l'objet de décisions politiques, les principes élaborés par le groupe Kim doivent fournir une base de discussion concrète lors des débats sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Les vingt-quatre principes de développement spatial retenus par le groupe Kim sont précédés par quatre données fondamentales concernant l'homme, le sol, les biens nécessaires à la vie et le maintien du peuple et de l'Etat. L'aménagement du territoire doit, en tout premier lieu, être au service de l'homme, veiller à une utilisation rationnelle du sol, protéger l'air, l'eau, le paysage et la nature et établir les conditions pour une relative autonomie alimentaire et pour une défense nationale totale. Quant aux vingt-quatre principes qui suivent, ils représentent, sans doute, plus qu'un simple "extrait" [13] des conceptions directrices. En effet, à travers ces principes apparaît une première esquisse de ce que pourrait être LA conception directrice suisse d'aménagement du territoire. Ainsi, le principe numéro 4, stipulant que "les zones industrielles seront concentrées dans des pôles régionaux; ceux-ci seront répartis dans tous les pays" [13] semble déjà exclure au moins trois des variantes ORL, et probablement cinq lorsqu'on le rapproche du principe numéro 8 stipulant que "les services concentreront leurs institutions et leurs installations dans des pôles régionaux; ceux-ci seront répartis dans tout le pays" [13].

Dans son étude intitulée "La Suisse face à l'aménagement du territoire", M. Koch n'hésite pas à parler, à propos des principes de portée matérielle du groupe Kim, d'une véritable conception nationale: "On peut déjà parler - au sujet de ces principes - d'une conception directrice qui pourrait se résumer ainsi: décentralisation au niveau fédéral, concentration au niveau régional" [80].

contrôle des études" de l'ORL. Quatre: MM. Kim, Hürlimann, Muheim et M. Vouga étaient également membres de la Commission Schürmann. M. Baschung collaborait aux travaux du groupe Kim au sein d'une équipe d'experts chargée d'analyser les questions d'aménagement du territoire dans les régions proches des frontières.

¹¹⁸ Schilling, R. [68].

La portée de la "conception Kim" est certainement énorme, puisque, comme nous l'avons vu, on la trouve sous-jacente aux grandes lignes de la politique gouvernementale 1971-1975, alors qu'une grande partie des principes matériels enrichit également progressivement l'article premier de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. De même, les principes du "groupe Kim" exercent une influence capitale sur la première conception suisse d'aménagement du territoire, qui est publiée en 1973.

2.2.2.4. La conception directrice de l'aménagement du territoire CK-73, première conception directrice nationale¹¹⁹

Après sept ans d'études et de rapports sur les conceptions directrices en matière d'aménagement du territoire, le moment est venu d'en choisir une qui déterminera - ne serait-ce que dans les grandes lignes - l'image future de la Suisse. Certes, sans une telle conception, toute provisoire et modifiable qu'elle soit, toute politique d'aménagement du territoire est jugée impossible¹²⁰. Aussi, en novembre 1973 est publiée la CK-73, en tant que première conception directrice "fondée sur le point de vue de la Confédération" [11]. La CK-73 veut être une base de discussion entre la Confédération et les cantons d'une part, et au niveau de la Confédération de l'autre. Mais en même temps, elle se propose comme base de coordination, comme instrument destiné à orienter les activités fédérales en rapport avec l'aménagement du territoire vers ses objectifs propres¹²¹.

Dès lors, la coordination horizontale repose non seulement sur des bases légales solides, mais elle peut également s'orienter d'après un objectif clairement formulé. Les exigences de la politique fédérale d'aménagement du territoire se trouvent ainsi formellement remplies. Il nous reste à connaître maintenant les acteurs administratifs qui mettront en oeuvre cette coordination, ainsi que les résultats auxquels ils ont pu aboutir dans la brève période de six ans depuis laquelle fonctionne l'organisation en matière d'aménagement du territoire sur le plan de la Confédération.

¹¹⁹ Ce thème résultait d'un mandat donné par la Conférence des cadres supérieurs de la Confédération, d'où la désignation CK-73: "Chefbeamtem Konferenz 1973". Sur l'opportunité de ce terme, voir par exemple Vouga, J.-P. [100]. Pour une étude approfondie des hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse, voir Kloeti, U., [114]

¹²⁰ Voir *supra*, p. 80.

¹²¹ Une analyse détaillée de la conception directrice CK-73 sera faite dans la troisième partie.

Deuxième partie :

Les acteurs administratifs dans le domaine de l'aménagement du territoire

3. L'organisation fédérale dans le domaine de l'aménagement du territoire

3.1. Les rouages administratifs de la coordination horizontale

L'organisation administrative en matière d'aménagement du territoire au niveau fédéral est issue, nous l'avons vu, de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes dans le domaine de l'aménagement [2]. Cet arrêté institua donc un Délégué à l'aménagement du territoire (DAT), ainsi qu'une Commission consultative, destinée à assurer la coordination entre la Confédération et les cantons. Deux mois plus tard, le Conseil fédéral créa la Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire chargée de la coordination horizontale au niveau des départements fédéraux. Voici les rouages administratifs essentiels qui, depuis sept ans, assument les tâches de l'aménagement du territoire sur le plan national. Or, l'optique de cette étude m'amènera à examiner les organes ayant pour mission la coordination horizontale au sein de l'administration. Cette tâche se trouve répartie entre le Délégué à l'aménagement du territoire d'une part, et la Conférence des hauts fonctionnaires de l'autre. Aussi, la Commission consultative qui, de par sa composition aussi bien que ses tâches, est l'organisme plus spécialement chargé de la coordination verticale, restera-t-elle en marge de mes investigations¹²² (voir également tableau 9).

3.1.1. Le Bureau du Délégué à l'aménagement du territoire

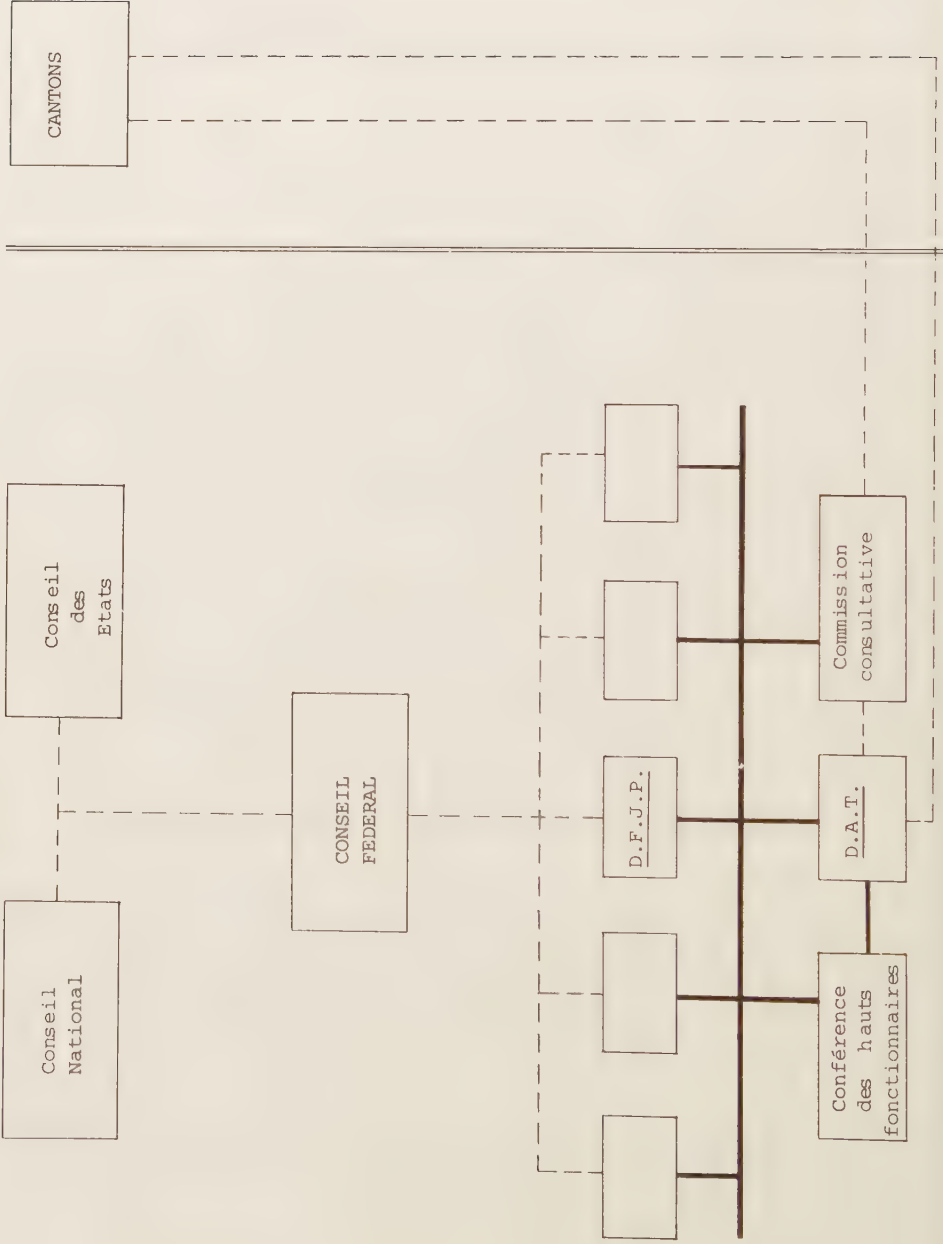
3.1.1.1. Tâches

"Voici l'instrument humain qui doit réaliser les buts définis par l'article constitutionnel 22 quater sur l'aménagement du territoire¹²³. C'est ainsi que le Chef du Département fédéral de justice et police, K. Furgler, présente le Délégué à l'aménagement du territoire M. Rotach, professeur à l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich, ainsi que ses deux suppléants M. Baschung, juge

¹²² Pour de plus amples renseignements sur la commission consultative, voir aussi *Aménagement national suisse*, No 1, mars 1973, p. 23 et No 1, avril 1977, p. 3-10.

¹²³ Voir *Tribune de Genève*, du 13 avril 1972, p. 7.

L'ORGANISATION FEDERALE DANS LE DOMAINE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
ISSUE DE L'ARRETE FEDERAL URGENT DU 17 MARS 1972



cantonal à Schaffhouse, et J.-P. Vouga, ancien architecte de l'Etat de Vaud. Au moment de la promulgation de l'AFU, le Bureau du Délégué est chargé à lui seul de la coordination horizontale sur le plan de la Confédération. Celle-ci apparaît, il est vrai, comme une tâche plutôt accessoire du DAT, par rapport à sa mission primordiale, qui consiste à collaborer avec les cantons lors de l'application des mesures urgentes.

1. "Dès son entrée en fonction, le Délégué soutiendra, dans toute la mesure de ses forces, les cantons dans l'accomplissement de leurs obligations.
2. Il veille à l'observation de l'arrêté fédéral, propose les mesures de surveillance nécessaires et les exécute.
3. Il coordonne les plans de la Confédération et des cantons, d'une part, et les plans des zones frontalières de l'étranger, d'autre part; il assure la coordination entre les plans de la Confédération, entre ces plans et ceux des cantons, ainsi qu'entre les plans des cantons.
4. Il entreprend les préparatifs nécessaires pour que les mesures urgentes soient incorporées dans l'aménagement général que visera la loi"[36].

La coordination horizontale, si elle est mentionnée explicitement à l'alinéa trois de l'article cité, est également implicite à son alinéa quatre. En effet, en vertu de cette disposition, le Délégué à l'aménagement doit "coordonner tous les services fédéraux dont l'activité intéresse l'aménagement du territoire... et informer tous les services de l'administration fédérale qui s'occupent de l'aménagement du territoire, ainsi que former et aider les fonctionnaires chargés de tâches ayant des répercussions sur l'aménagement du territoire"¹²⁴.

Or, lorsqu'on sait que les offices ayant une activité se rapportant à l'aménagement du territoire ne sont non seulement une vingtaine, mais se trouvent éparpillés à travers virtuellement tous les départements fédéraux¹²⁵ on voit mal comment le Délégué aurait pu intervenir efficacement auprès d'eux, alors que son statut officiel est celui d'un simple organe de ligne, rattaché de surcroît à un département qui n'a que peu de compétences matérielles et qui, jusqu'à l'adjonction du Bureau du DAT, n'avait pratiquement aucune activité en rapport avec l'aménagement du territoire. De toute évidence, les liaisons horizontales devaient rester faibles si l'on voulait se limiter à confier au seul Délégué à l'aménagement du territoire la mission de la coordination horizontale. On peut toutefois se demander si la structure englobante du DAT aussi bien que la structure interne de son Bureau influent, tant soit peu, sur son rôle de coordination au sein de l'administration fédérale.

3.1.1.2. La place du DAT dans la structure de l'administration fédérale

En 1970 déjà, le "rapport Kim" reconnaît qu'il existe une relation directe entre l'appartenance départementale de l'office

¹²⁴Aménagement national suisse, No 1, mars 1973, p. 18

¹²⁵Voir tableau 14, page 106.

d'aménagement du territoire et le succès de la coordination horizontale sur le plan fédéral. Selon ce rapport, l'exigence principale doit tendre à ce que l'office obtienne suffisamment de poids dans l'administration fédérale, pour faire valoir son point de vue et imposer ses dispositions en matière de coordination. Il en déduit la nécessité d'une liaison étroite avec un département fédéral déjà chargé de compétences en matière d'aménagement du territoire, soit avec le Département fédéral des Transports, des Communications et de l'Energie, soit avec le Département fédéral de l'économie publique, ou avec le Département fédéral de l'intérieur [13]. Or, lors de l'institution du Délégué à l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral ne tient pas compte de ces recommandations, puisque l'article 8 de l'Ordonnance d'exécution de l'AFU précise: "Le Délégué est rattaché au Département de justice et police et subordonné directement au chef du département. Il dispose des collaborateurs, des auxiliaires et des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Il peut correspondre directement avec tous les offices fédéraux et cantonaux" [36].

A la lumière des recommandations du "rapport Kim", on peut évidemment se poser la question de savoir pourquoi le DAT est incorporé dans un département au sein duquel les problèmes traités n'ont strictement rien à voir avec la planification en général, et l'aménagement du territoire en particulier. En effet, ainsi que le reconnaît le conseiller fédéral Furgler lui-même, c'est la toute première fois que ce département accueille en son sein une activité en rapport avec la planification: "Als ich dieses Amt antrat, hatte ich keinen Planer in meinem Departement und hatte auch kein Büro, wo irgendeiner unter den tausend Mitarbeitern des Justiz- und Polizeidepartements Raumplanung betrieben, geschweige denn sonst etwas "Planungsverdächtiges" getan hätte. Es gelang mir, Herrn Rotach aus der ETH buchstäblich auf beschränkte Zeit herauszulotsen..." [6, année 1974].

L'intégration du DAT au sein du Département fédéral de justice et police se fit, sans aucun doute, pour des motifs d'ordre politique. Le souci de maintenir en équilibre les sept départements fédéraux, la crainte de créer un "super-département" où seraient réunies la majorité, voire toutes les activités se rapportant à l'aménagement du territoire, l'emportent sur des considérations d'ordre purement matériel. L'attribution du DAT au Département de justice et police ne paraît, par ailleurs, pas être un handicap à l'action relationnelle du Délégué. Dans un autre département, estime celui-ci, le problème de la coordination inter-départementale se serait quand même posé, du fait qu'aucun département fédéral ne réunit, à lui tout seul, tous les services ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire. Il est vrai que le Délégué fait figure d'"insolite" au sein de son département, aussi bien par ses tâches que par son style d'action¹²⁶. Cependant, ce désavantage est plus apparent que réel, puisqu'en raison de son unicité même, le DAT jouit d'une liberté d'action considérable au sein de son département. A l'avantage de

¹²⁶ Voir également *infra*, p. 97.

pouvoir travailler dans un ministère absolument "neutre" du point de vue de la planification territoriale, s'ajoute la présence d'un chef départemental extraordinairement dynamique et qualifié pour diriger, sur le plan politique, les affaires touchant à l'aménagement du territoire. Aussi le Délégué peut-il compter, auprès de son supérieur hiérarchique, sur un appui politique qui ne peut que corroborer sur le plan administratif, son propre pouvoir d'action.

3.1.1.3. La structure interne du Bureau du Délégué à l'aménagement du territoire

3.1.1.3.1. Organisation

L'organisation interne du Bureau du DAT est marquée par un libéralisme considérable. A ce jour, les rares textes qui régissent son activité n'ont pas trouvé d'application. Ainsi, selon l'article 9 de l'Ordonnance d'exécution de l'AFU, le Conseil fédéral aurait dû fixer dans les détails l'activité du DAT, chose qui n'a jamais été faite. Le Délégué a donc pu établir librement son règlement interne, qui garde un caractère souple quant à l'organisation et à la définition des domaines d'actions prioritaires. Par ailleurs, de par sa base légale, le Bureau du DAT ne peut et ne doit pas avoir une structure interne rigide. Son organisation reflète en effet le caractère temporaire de la réglementation sur laquelle il s'appuie et doit pouvoir évoluer au gré des circonstances entourant la politique fédérale de l'aménagement du territoire.

Dès son entrée en fonction, le DAT répartit son travail en cinq domaines provisoires, préfigurant les sections d'un futur office de l'aménagement du territoire. En prévision de la création de ce dernier, il délimita ainsi les domaines d'attribution suivants: quatre sections ordinaires, nommées méthodes et doctrines, aménagement national, application, information et formation, ainsi qu'une section administrative appelée services centraux¹²⁷. Contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, notamment eu égard aux études organisationnelles de l'aménagement du "groupe Kim", le Bureau du DAT ne comprend pas une section plus spécialement nommée "coordination"¹²⁸. Celle-ci se trouve intégrée au niveau du domaine d'attribution "aménagement national": "Le secteur 'aménagement national' sera responsable à l'avenir de la préparation des documents nécessaires, de la coordination des travaux des différents services de la Confédération et des cantons... L'organisation prévue s'efforce de subdiviser, selon les aspects objectifs et territoriaux, ce domaine interdisciplinaire et extrêmement complexe"¹²⁹.

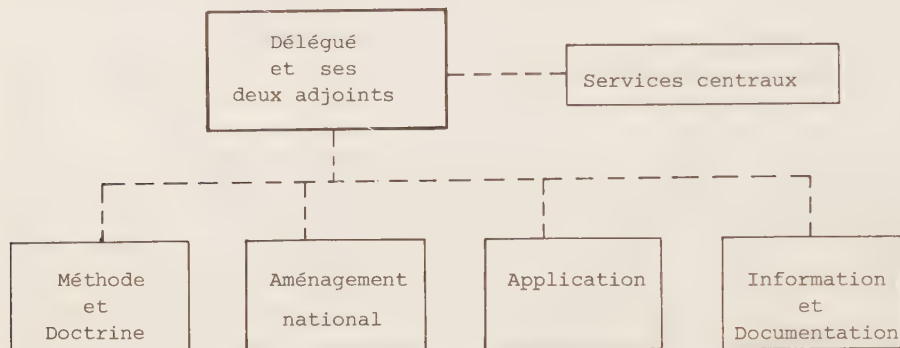
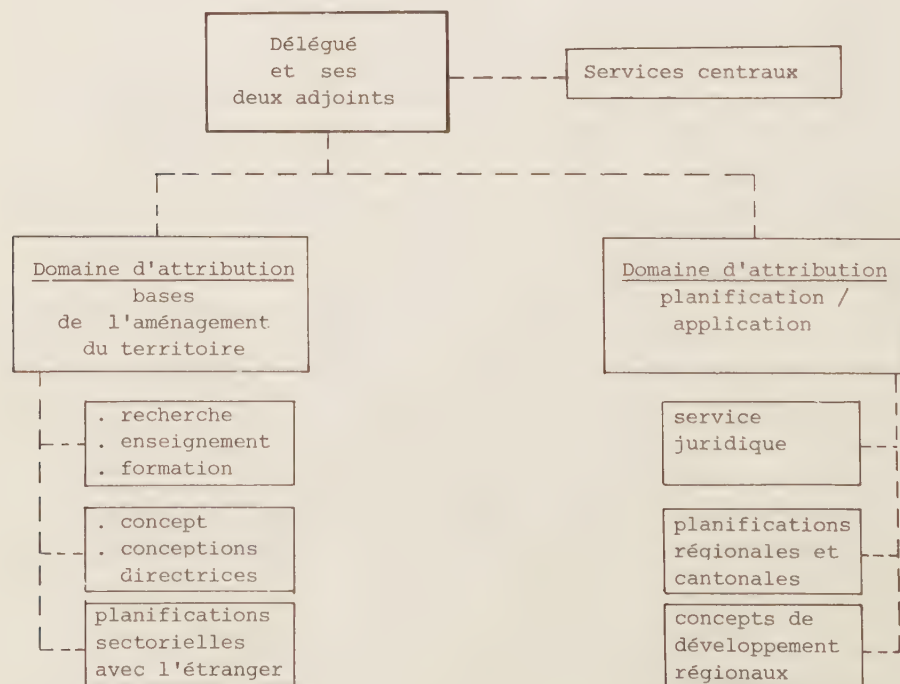
Ainsi qu'il ressort du texte cité, l'organisation doit donc garder un caractère provisoire et souple. En attendant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, des remaniements et des subdivisions administratives ultérieurs

¹²⁷ [50, année 1972]. Voir également le tableau 10.

¹²⁸ Voir les variantes organisationnelles élaborées par le "Groupe de travail Kim" [13].

¹²⁹ Aménagement national suisse, No 1, mars 1973, p. 19.

Tableau 10

L'ORGANISATION DU BUREAU DU DAT EN 1972 ET 1975L'organisation du Bureau du DAT en 1972:L'organisation du Bureau du DAT en 1975:

doivent rester possibles. Aussi, les cinq domaines d'activité ne correspondent-ils à aucun moment à des unités d'organisation définitives que l'on pourrait classifier, à l'instar des offices fédéraux, en divisions, sections et bureaux¹³⁰.

En 1975, l'organisation interne du Bureau du DAT fait apparaître une distribution des tâches déjà considérablement différente de celle arrêtée en 1972. Alors que cette dernière était axée sur l'application de l'arrêté fédéral urgent, l'organisation de 1975 reflète une orientation nette vers l'application de la loi fédérale d'aménagement du territoire. La coordination horizontale se déroule essentiellement via le secteur "conceptions directrices" qui, entre-temps, est devenu une préoccupation primordiale en vue de l'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire¹³¹.

À la suite du rejet de la loi sur l'aménagement du territoire en 1976, le DAT est obligé de remanier, une fois de plus, l'organisation interne de son Bureau, en tenant compte de la nouvelle situation juridique. Ainsi, après juin 1976, la tâche la plus pressante du Délégué devient l'élaboration d'une nouvelle loi sur l'aménagement du territoire. Si, face à l'urgence de ce travail, la coordination horizontale perd quelque peu de son importance, elle reste quand même une des tâches prioritaires du Délégué. Rappelons ici que la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire ne dépend d'aucune loi, mais découle directement de l'article 22 quater de la Constitution fédérale. L'impératif de l'article 22 quater, et avec lui celui de la coordination horizontale resteront déterminants pour l'activité du Délégué, quels que puissent être par ailleurs les avatars futurs de la législation dans le domaine de l'aménagement.

3.1.1.3.2. Personnel

Le groupe des délégués qui comptait à l'origine trois membres, s'organise au cours de la première année, en s'adjoignant une vingtaine de spécialistes et d'aides administratifs. Vers la fin de l'année 1972, 12 personnes, dont 8 universitaires, travaillent comme collaborateurs du Délégué. Alors que le personnel administratif demeure stable depuis 1973, le groupe des spécialistes connaît un gonflement relativement important¹³². Néanmoins, le Bureau du DAT reste une administration de faible dimension ainsi que le fait apparaître le tableau suivant sur le personnel qui le compose.

¹³⁰ L'organisation formelle contenant des divisions, section et bureau s'applique uniquement aux offices fédéraux dont l'activité est basée sur une LOI.

¹³¹ Voir notamment l'article 20 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 octobre 1974.

¹³² Le léger fléchissement en 1976 parmi le personnel spécialisé et en 1977 parmi le personnel administratif n'est pas dû à des licenciements forcés, mais tout simplement au non-renouvellement des postes, quittés volontairement.

Tableau 11

EFFECTIF DU PERSONNEL TRAVAILLANT AU BUREAU DU DAT

Année	Ensemble du personnel	dont	
		spécialistes	administration
1972	12	8	4
1973	23	13	10
1974	27	17	10
1975	30	20	10
1976	28	18	10
1977	28	18	8

Notons cependant que ces chiffres ne visent que le personnel permanent du Bureau du DAT et ne tiennent pas compte des nombreux collaborateurs externes auxquels le Délégué fait appel pour traiter d'aspects particuliers du problème d'aménagement du territoire¹³³.

Or, qui sont les personnes appelées à travailler sur ces questions hautement techniques de concepts, de méthodes et de doctrine d'aménagement, requérant des connaissances spéciales et, en outre, un niveau extrêmement élevé de coordination entre matières et administrations différentes? Est-ce que le Délégué tient compte de cette double exigence scientifique et coordinatrice dans le recrutement de ses collaborateurs?

En ce qui concerne la formation professionnelle, la composition du Bureau du DAT est la suivante:

Tableau 12

FORMATION DES SPECIALISTES AU 31 DECEMBRE 1977

Ingénieurs	2	Géographes	3
Architectes	3	Juristes	4
Economistes	4	Techniciens	2
TOTAL: 18 spécialistes			

Source: Bureau du DAT

Le recrutement des membres du DAT reproduit donc, sur le plan du personnel, le caractère pluridisciplinaire de l'aménagement du territoire. La formation variée des collaborateurs du

¹³³ A ce propos, voir *infra*, page 112.

Délégué, couvrant les sciences techniques, économiques et du droit, correspond à la volonté du Délégué de travailler avec une équipe multidisciplinaire, indispensable du point de vue de la complexité de la matière à traiter.

On aurait pu penser que - à l'exemple de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en France - le Délégué prendrait soin de choisir des gens provenant de l'administration fédérale, afin de faciliter les relations au-delà des frontières départementales de son Bureau [90]. Or, le recrutement du personnel du DAT ne se fait guère sous l'angle de son utilisation dans la coordination horizontale. La priorité revient, en clair, à la maîtrise des problèmes techniques. Aussi, parmi les collaborateurs du DAT ne se trouve-t-il qu'un seul membre provenant de l'administration centrale, tous les autres ayant été recrutés en dehors de celle-ci.

Du point de vue de la composition interne du DAT, la coordination interdépartementale n'est, par conséquent, pas particulièrement facilitée et l'on comprend mieux, dès lors, la nécessité du Délégué de pouvoir s'appuyer sur un organisme auxiliaire qui, de par sa structure même, répond aux exigences de la coordination horizontale.

Au demeurant, l'on ne peut pas ignorer le dynamisme qui règne au sein du Bureau du DAT, du fait qu'il est un organe doublement jeune, du point de vue de son existence aussi bien que de celui de ses membres, puisque leur moyenne d'âge n'est que de 36 ans. La routine administrative n'a pas eu l'occasion de s'installer au sein de ce service, ni sous la direction visionnaire de M. Rotach, ni sous celle plus pragmatique de M. Baschung¹³⁴. Le Bureau du DAT est caractérisé par une ambiance ouverte et non conventionnelle qui contraste singulièrement avec le cliché de l'organisation administrative hiérarchisée. En son sein, les relations hiérarchiques ont été pratiquement abolies, la majorité du personnel technique aussi bien qu'administratif entretenant des relations cordiales entre eux et avec leur chef.

Le nouveau Délégué a su conserver, voire renforcer l'enthousiasme et l'esprit d'initiative de ses collaborateurs, en leur accordant libre accès auprès de sa personne et en communiquant directement avec eux. La petite dimension du Bureau, les origines extra-administratives de ses membres, la gestion informelle du service sont autant d'éléments qui contribuent à supprimer les barrières juridiques et psychologiques tenant aux différences des grades qui sont traditionnellement à l'honneur dans la fonction publique. En outre, tous ces facteurs favorisent l'entente et la cohésion interne du Bureau, condition impérative lorsqu'il s'agit de faire face à la tâche difficile de coordonner des administrations ayant des activités et des compétences diverses et multiformes. Or, cette organisation légère, interdisciplinaire et peu hiérarchisée du DAT est peut-être une condition nécessaire, mais sans doute pas suffisante, pour réaliser la coordination horizontale au sein de l'administration. Encore faut-il que le

¹³⁴ Le 15 janvier 1975, M. Rotach donna sa démission et retourna à l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich qui lui avait donné congé provisoire de trois ans. Le Conseil fédéral nomma M. Baschung, avocat et juge cantonal à Schaffhouse, comme nouveau Délégué à l'aménagement du territoire.

DAT puisse s'assurer la collaboration d'un organisme de liaison entre son Bureau d'une part, et les offices fédéraux ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire d'autre part.

3.1.2. La Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire

3.1.2.1. Tâches

Ainsi est-ce pour faciliter la coordination au niveau de l'administration que le Conseil fédéral décide de créer la Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire. Le cahier des charges de celle-ci ne laisse aucun doute que le gouvernement veut se doter par là d'un instrument plus spécialement destiné à réaliser la coordination horizontale. Ainsi, la Conférence des hauts fonctionnaires doit-elle notamment coordonner les plans sectoriels de la Confédération d'une part, et d'autre part, les contributions réelles, en matière d'aménagement, des différents offices chargés du développement du pays¹³⁵.

Par ailleurs, le Conseil fédéral délègue à la Conférence des hauts fonctionnaires d'importantes attributions en vue de la réalisation de ses tâches: "Est attribuée expressément à la Conférence des hauts fonctionnaires selon la volonté du Conseil fédéral, la compétence de coordonner étroitement les bases de travail (pronostics, directives, délais, etc.) des offices dont l'activité intéresse l'aménagement du territoire, d'encourager la collaboration horizontale dans l'administration fédérale, de définir les droits et devoirs d'information et d'instituer des groupes de travail interdépartementaux pour la solution des problèmes à délais limités. La Conférence des hauts fonctionnaires doit devenir l'instrument central de la coordination."¹³⁶

Au sein de l'administration fédérale, le statut de la Conférence des hauts fonctionnaires est celui d'un "état-major de planification"¹³⁷. Son premier rôle est de conseiller et de collaborer avec le Délégué en vue d'orienter les activités de l'administration vers les buts de l'aménagement du territoire tels qu'ils sont fixés dans la Constitution fédérale. A cette fin, la Conférence des hauts fonctionnaires reçoit la compétence de fixer des directives, des prévisions et des échéances ayant force obligatoire. De plus, le règlement des attributions de la Conférence des hauts fonctionnaires mentionne la reconnaissance de droits et d'obligations en matière d'information: "On veut par là prévenir surtout les doubles emplois dans le domaine de la recherche des bases. Mais il s'agit aussi, par ailleurs, d'informer en temps utile les partenaires sur des projets d'intérêt commun et, dans le cas particulier, de procéder de façon coordonnée à leur étude et à leur réalisation"¹³⁸.

¹³⁵ L'arrêté fédéral instituant la Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire date du 31 mai 1972. Voir également *Aménagement national suisse*, No 1, 1973, p. 23.

¹³⁶ *Aménagement national suisse*, No 1, 1973, p. 23; souligné par l'auteur.

¹³⁷ *Aménagement national suisse*, No 1-2, 1976, p. 7.

¹³⁸ *Aménagement national suisse*, No 1-2, 1976, p. 8-9.

Il semblerait bien qu'il y ait là les germes de ce que Joachimsen a appelé la "Frühkoordination"¹³⁹. Encore faudrait-il voir quel usage la Conférence des hauts fonctionnaires fait de ses compétences lors de la solution de problèmes concrets. En attendant de nous pencher sur cette question, soulignons cependant que les décisions prises par la Conférence des hauts fonctionnaires ne lient ni ses participants, ni les départements desquels il ressortent. La Conférence des hauts fonctionnaires doit servir avant tout de lieu de rencontre et de discussion pour tous ceux qui, dans l'administration, travaillent à l'aménagement du territoire. Il ne s'agit en aucun cas d'imposer des solutions aux membres qui la composent.

3.1.2.2. Composition

Représentés dans la plupart des cas par leur directeur, les offices participant à la Conférence des hauts fonctionnaires se recrutent dans tous les départements de l'administration fédérale, à l'exception du Département politique fédéral. Or, qui sont-ils? En l'occurrence, il s'agit de tous les services fédéraux ayant une activité "en relation avec l'aménagement du territoire"¹⁴⁰.

En 1969 déjà, le groupe de travail Kim consulte "les douze services fédéraux importants du point de vue de l'aménagement du territoire" [14], à savoir:

- l'Office fédéral de l'économie énergétique
- l'Administration fédérale des finances
- le Service fédéral de la protection des eaux
- l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
- le Délégué aux questions conjoncturelles
- la Division de l'agriculture
- l'Office fédéral de l'air
- l'Inspection fédérale des forêts
- les CFF
- le Service fédéral des routes et des digues
- l'Office fédéral des transports
- l'Office fédéral de l'économie hydraulique.

En 1972, la Conférence des hauts fonctionnaires compte effectivement douze membres, mais elle ne comprend, assez curieusement, que huit des services sus-mentionnés, auxquels viennent s'ajouter l'Etat-major du groupement de l'instruction, le Délégué à la construction des logements, le Délégué à l'aménagement du territoire ainsi que les services des PTT. En 1974, les quatre offices restants du rapport Kim, à savoir l'Office de l'air, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, l'Office fédéral de l'économie énergétique et l'Office fédéral de l'économie hydraulique se joignent à la Conférence des hauts fonctionnaires à titre d'"invités pour des tâches spéciales" (Gäste für Spezialaufgaben). En même temps, le Délégué aux questions conjoncturelles et des possibilités de travail se retire

¹³⁹ Voir *supra*, p. 31.

¹⁴⁰ Voir également *infra*, chapitre 4.

de la Conférence des hauts fonctionnaires en faveur du Secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique.

Deux ans plus tard, en 1976, la Conférence des hauts fonctionnaires est de nouveau modifiée. Les offices "invités" deviennent membres à part entière, et la Conférence accueille en plus la Direction des constructions fédérales et le Bureau fédéral des statistiques (voir tableau 13). Cet élargissement répond au souci de rendre la Conférence plus représentative des multiples activités de l'administration influant directement ou indirectement sur l'aménagement du territoire. "Il s'est avéré avec le temps que le recrutement des membres de cet organe, créé en 1972, avait été conçu à l'origine de façon par trop restreinte. On a dû sans cesse faire appel, pour des raisons techniques, à d'autres fonctionnaires"¹⁴¹.

Ces modifications sont symptomatiques du problème inhérent à toute structure de coordination, relevé notamment par Scharpf: la définition d'une dimension optimale¹⁴². Tout laisse croire que, dans l'avenir, la Conférence des hauts fonctionnaires sera encore confrontée à ce dilemme consistant à choisir entre une dimension étroite, avec le risque d'exclure des offices dont l'activité s'avère être pertinente pour l'aménagement du territoire, et une dimension large, avec le danger que la coordination devienne impossible. Pour l'instant, trois offices au moins sont susceptibles d'adhérer à la Conférence dans un avenir pas trop lointain, à savoir l'Office fédéral de la protection civile, l'Office central de la défense et le Délégué à la défense nationale économique. Tous font partie des offices ayant une activité se rapportant à l'aménagement du territoire¹⁴³. Selon certains, la participation des trois "outsiders" à la Conférence est non seulement souhaitable, mais probable.

3.1.3. Les groupes de travail

Le Délégué à l'aménagement du territoire et la Conférence des hauts fonctionnaires ont chacun créé un groupe de travail en vue de l'exécution de tâches de coordination concrètes.

3.1.3.1. Le groupe d'étude pour la coordination dans l'administration fédérale en matière d'aménagement du territoire (AGROK)

3.1.3.1.1. Composition

En août 1972, la Conférence des hauts fonctionnaires institue un groupe d'étude pour la coordination de l'administration fédérale en matière d'aménagement du territoire, communément appelé AGROK (Arbeitsgruppe für raumordnungspolitische Koordination). L'AGROK, dont les participants sont des proches collaborateurs des directeurs d'offices, constitue le "comité de travail" (Arbeits-

¹⁴¹ Aménagement national suisse, No 1-2, 1976, p. 7.

¹⁴² Voir *supra*, p. 33 ss.

¹⁴³ Voir également *infra*, chapitre 4.

ausschuss) de la Conférence. Les membres de l'AGROK ne font pas nécessairement partie des offices représentés au niveau de la Conférence des hauts fonctionnaires. D'autre part, il y a des services représentés au niveau de la Conférence que l'on ne retrouve pas au niveau de l'AGROK. Il n'existe pas de règle qui pourrait expliquer ces flottements. Au niveau de l'AGROK, par exemple, certains membres ont été cooptés de manière tout à fait informelle, à la suite de discussions ou de contacts qui se sont formés plus ou moins au hasard. Le représentant de la Chancellerie fédérale, par exemple, est recruté par des connaissances, elles-mêmes membres de l'AGROK, qui l'invitent à les rejoindre "puisque cela pourrait l'intéresser".

Inversément, au niveau de la Conférence des hauts fonctionnaires, se trouvent des offices qui participent non en fonction de leur intérêt pour l'aménagement du territoire, mais uniquement en vertu du fait qu'ils élaborent, en leur sein, des données susceptibles d'intéresser l'aménagement. Ainsi, l'Office fédéral des statistiques ne fait que fournir des données statistiques, et se considère par ailleurs comme un office totalement neutre du point de vue de l'aménagement. Il ne voit par conséquent aucune raison de collaborer au sein de l'AGROK. Or, il s'agit là évidemment de cas exceptionnels, la règle étant que chaque office, dont le directeur siège à la Conférence des hauts fonctionnaires, se retrouve également représenté au sein de l'AGROK (Voir également tableau 14, page 106).

3.1.3.1.2. Tâches

Toute coordination présuppose une idée commune quant aux buts vers lesquels il convient de tendre. Aussi les activités de l'AGROK sont-elles marquées d'emblée par des travaux touchant à une conception directrice d'aménagement du territoire. Dès sa constitution, elle reçoit comme tâche d'élucider trois questions fondamentales concernant l'élaboration d'une conception nationale, son application, ainsi que l'organisation la plus apte à assurer son exécution au sein de l'administration.

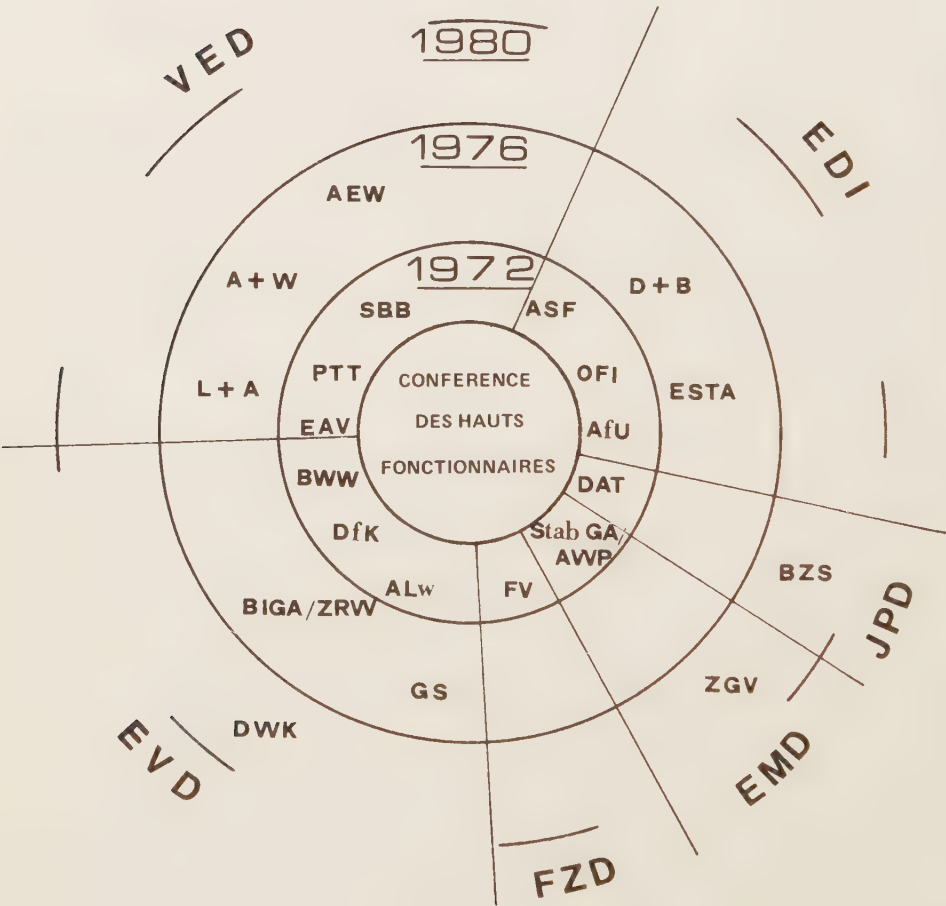
En ce qui concerne l'élaboration d'une conception globale, l'AGROK est chargée, dans un premier temps, d'établir un catalogue de concepts d'aménagement, à destination des offices fédéraux ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire, faire une liste des planifications sectorielles intéressant l'aménagement, évaluer les contraintes susceptibles de rentrer dans une conception nationale ainsi que faire une estimation des moyens financiers de la Confédération que l'on pourrait mettre à disposition de l'aménagement du territoire.

Parmi les problèmes liés à l'application de la conception directrice, l'AGROK doit analyser, notamment, les procédés les plus aptes à résoudre des conflits d'intérêts entre différents offices.

Afin de déterminer la forme d'organisation administrative la plus adaptée à l'élaboration et à l'application d'une conception directrice d'aménagement du territoire, l'AGROK est chargée d'établir une liste de toutes les activités et compétences se rapportant à l'aménagement du territoire au sein de l'administration fédérale. Dans le même but, elle doit déterminer les

Tableau 13

MEMBRES OFFICIELS ET POTENTIELS DE LA CONFERENCE DES HAUTS
FONCTIONNAIRES POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



EXPLICATION DES ABREVIATIONS DU TABLEAU 13

AEW	Office de l'énergie énergétique
Afu	Service de la protection de l'environnement
ALw	Division de l'agriculture
ASF	Service des routes et des digues
A+W	Office de l'économie hydraulique
AWP	Division des places d'armes et de tir
BIGA	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
BWW	Office fédéral du logement
BZS	Office fédéral de la protection civile
DAT	Délégué à l'aménagement du territoire
D+B	Direction des constructions fédérales
DfK	Délégué aux questions conjoncturelles
DWK	Délégué à la défense nationale économique
EAV	Office fédéral des transports
EDI	Département fédéral de l'intérieur
EMD	Département militaire fédéral
ESTA	Bureau de statistique
EVD	Département fédéral de l'économie publique
FV	Administration des finances
FZD	Département des finances et des douanes
GS	Secrétariat général
JPD	Département fédéral de justice et police
L+A	Office fédéral de l'air
OFI	Inspection des forêts
PTT	Postes, téléphones, télégraphes
SBB	Chemins de fer fédéraux
Stab	
GA	Etat-major du groupement de l'instruction
VED	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
ZGV	Office central de la défense
ZRW	Centrale pour le développement économique régional

divers procédés de coordination utilisés par les offices ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire. Pour faciliter l'accomplissement de ces trois tâches fort complexes, l'AGROK reçoit la compétence d'établir directement les contacts nécessaires, au sein et en dehors de l'administration fédérale.

Au mois de juin 1975, l'AGROK se subdivise en deux sous-groupes distincts, qui, tout en restant quasiment identiques quant à leur composition, se distinguent par la tâche qui incombe à chacun d'eux, ainsi que par la personne qui les préside. Ainsi ce que l'on appelle dans le jargon administratif l'AGROK A reste le groupe de travail de la Conférence des hauts fonctionnaires, présidé par un membre du Bureau du Délégué à l'aménagement du territoire. En revanche, le groupe de travail intitulé AGROK B fonctionne en tant que comité de coordination pour les questions relevant de l'application de la loi fédérale concernant l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne. Il est présidé par le directeur de la Centrale pour le développement économique régional. Contrairement à l'AGROK A, l'AGROK B repose sur une disposition légale, à savoir l'article 29 de l'Ordonnance d'exécution de la loi fédérale en matière d'investissements dans les régions de montagne du 9 juin 1975 qui stipule: "Afin d'assurer la coordination de l'aide en matière d'investissements et des autres mesures prises par la Confédération en faveur des régions de montagne, le Conseil fédéral nomme une commission de coordination, composée de représentants des services fédéraux intéressés".

La tâche essentielle de l'AGROK B consiste donc en l'examen des concepts de développement régionaux tels qu'ils sont élaborés en vertu de la loi. La mission de l'AGROK B est en fait double: d'une part, elle doit veiller à ce que les programmes de développement n'aillent pas à l'encontre des intérêts fondamentaux des divers offices fédéraux participant en son sein; d'autre part, il lui appartient également d'influer sur ces derniers de telle sorte que leurs activités dans les régions concernées répondent aux conceptions approuvées.

3.1.3.2. Le groupe de travail "espace rural" (GER)

En septembre 1972, le Délégué à l'aménagement du territoire constitue à son tour un groupe de travail interdépartemental chargé de recherches concernant la gestion de l'espace rural. Ce groupe de travail appelé "groupe de travail espace rural" (GER ou Arbeitsgruppe ländlicher Raum) a pour mission de remplacer le régime provisoire des zones protégées par des mesures définitives. Ces données doivent également fournir des documents utiles à l'établissements des plans sectoriels de la Confédération voués particulièrement aux transports et aux communications, à l'approvisionnement et aux constructions et installations publiques¹⁴⁴. De par son thème plus limité, le groupe de travail "espace rural" a une dimension plus restreinte que l'AGROK, les offices fédéraux participants n'étant qu'au nombre de cinq, à savoir: la Division de l'agriculture, l'Office de la protection de l'environnement,

¹⁴⁴ *Aménagement national suisse*, décembre 1975, p. 19.

l'Inspection des forêts, la Section de places d'armes et de tir (une subdivision de l'Etat-major du groupement de l'instruction) et la Centrale pour le développement économique régional. Notons en passant que tous ces offices participent également à l'AGROK et, au niveau supérieur, à la Conférence des hauts fonctionnaires (voir également tableau 14, page 106).

3.1.3.3. Les groupes de travail "ad hoc"

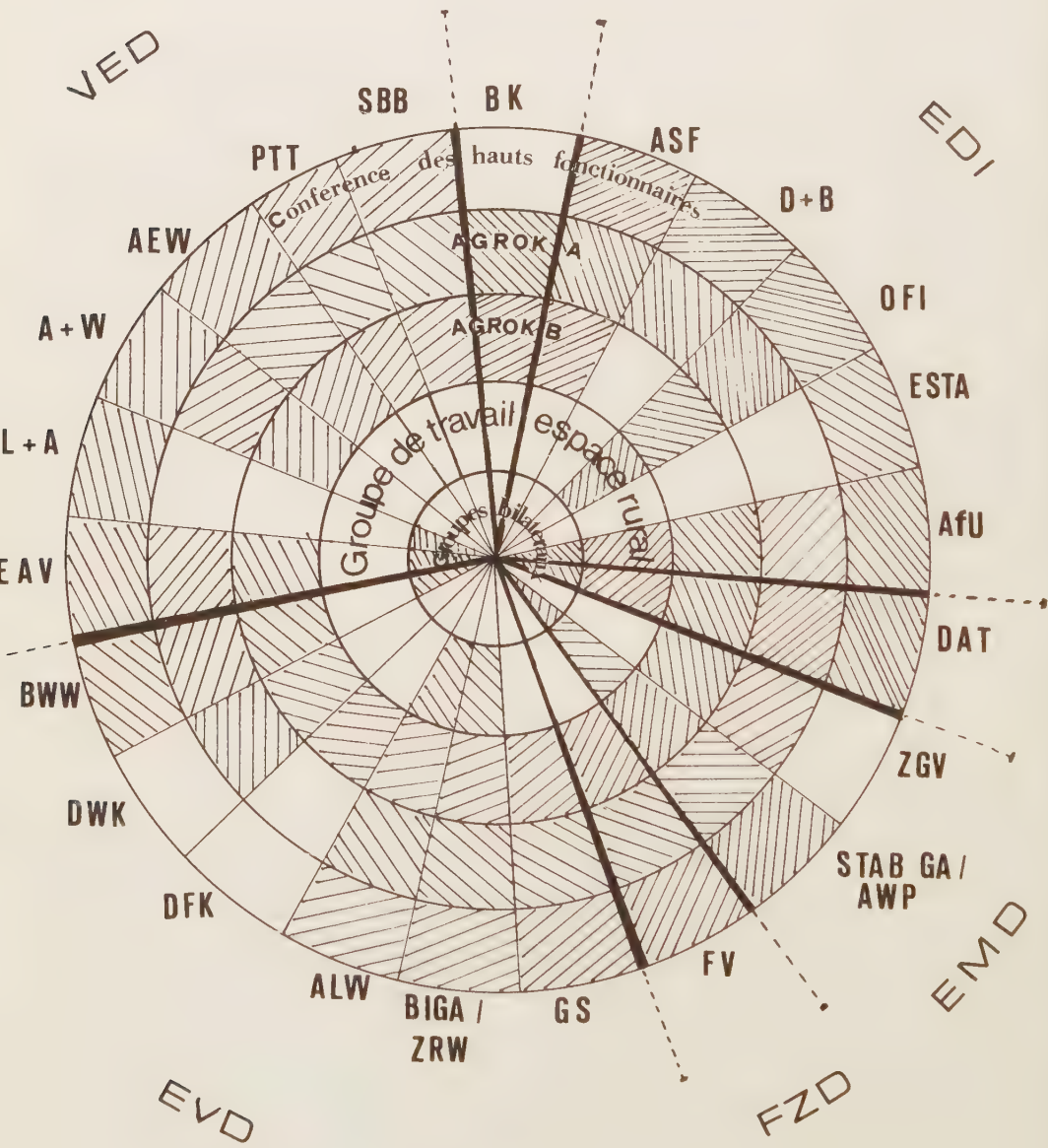
Le Délégué à l'aménagement du territoire est, en plus, libre de former des groupes de travail "ad hoc", destinés à étudier des problèmes spécifiques que l'aménagement pose au niveau de l'administration fédérale. Ainsi, existe-t-il plusieurs groupes de travail bilatéraux qui examinent des relations entre l'aménagement du territoire et les activités sectorielles de la Confédération, comme par exemple les emplacements militaires, les aéroports, les téléphériques ou l'environnement. Le DAT a également créé un groupe de travail spécial appelé "Forstar" (Forschungskommission für Studien der Raumplanung) qui le conseille en matière de recherche sur l'aménagement du territoire. Au sein du "Forstar", le Délégué collabore étroitement avec l'Office fédéral du logement, alors que les autres groupes de travail ont permis de renforcer la coopération notamment avec l'Office fédéral de l'air, l'Office fédéral pour la protection de l'environnement, l'Office fédéral des transports et la Section des places d'armes et de tir. Tous ces offices sont représentés au niveau de la Conférence des hauts fonctionnaires qui assure la coordination multilatérale entre tous les services concernés par l'aménagement¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Voir également le tableau 14 ci-après.

Certains s'étonneront peut-être que ne soit pas mentionné le groupe de travail interdépartemental de droit foncier (Arbeitsgruppe Bodenrecht) créé le 26 août 1974. Il est vrai que ce groupe de travail n'est pas seulement placé sous la direction du Délégué à l'aménagement du territoire, mais comprend également plusieurs offices fédéraux ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire, à savoir la Division de l'agriculture, l'Office fédéral du logement et l'Inspection fédérale des forêts. Or, le mandat de ce groupe de travail ne porte pas sur la coordination administrative dans le domaine de l'aménagement. Son but consiste en l'étude coordonnée de toutes les interventions et propositions parlementaires et extra-parlementaires en matière de droit foncier; il doit en outre obtenir toutes les bases juridiques et suivre l'évolution des doctrines et des recherches en ce domaine. Les activités de ce groupe dépassant le cadre de la présente étude, le lecteur intéressé pourra consulter Walliser P. [101] et [102].

Tableau 14

L'INTEGRATION DES OFFICES FEDERAUX DANS LES STRUCTURES DE COORDINATION EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



EXPLICATION DES ABREVIATIONS DU TABLEAU 14

AEW	Office de l'énergie énergétique
Afu	Service de la protection de l'environnement
AGROK	Arbeitsgruppe für raumordnungspolitische Koordination
ALw	Division de l'agriculture
ASF	Service des routes et des digues
A+W	Office de l'économie hydraulique
AWP	Division des places d'armes et de tir
BIGA	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
BK	Chancellerie fédérale
BWW	Office fédéral du logement
DAT	Délégué à l'aménagement du territoire
D+B	Direction des constructions fédérales
DfK	Délégué aux questions conjoncturelles
DWK	Délégué à la défense nationale économique
EAV	Office fédéral des transports
ESTA	Bureau de statistique
FV	Administration des finances
GS	Secrétariat général
L+A	Office fédéral de l'air
OFI	Inspection des forêts
PTT	Postes, téléphones, télégraphes
SBB	Chemins de fer fédéraux
Stab	
GA	Etat-major du groupement de l'instruction
ZGV	Office central de la défense
ZRW	Centrale pour le développement économique régional

3.2. Le potentiel d'action du DAT au niveau de l'administration fédérale

3.2.1. Le rôle animateur du DAT au sein de l'Organisation fédérale de l'aménagement du territoire

Le Délégué à l'aménagement du territoire, la Conférence des hauts fonctionnaires et leurs groupes de travail: voici les structures de coordination horizontale dans le domaine de l'aménagement telles qu'elles existent à l'heure actuelle au niveau de l'administration fédérale. L'unité d'action de ces divers organismes est assurée par le Délégué qui préside à la fois l'AGROK A, le groupe de travail "espace rural" et la Conférence des hauts fonctionnaires. C'est également le Bureau du DAT qui est chargé de diriger le secrétariat permanent de la Conférence des hauts fonctionnaires. Celle-ci, malgré le rôle primordial en matière de coordination qui lui est dévolu d'après les textes, reste dans les faits fortement dépendants de l'initiative du DAT, à la fois quant à l'organisation et au contenu de son travail: "Il est vrai que la Conférence des hauts fonctionnaires a d'importantes compétences de coordination. Or, c'est le Délégué à l'aménagement du territoire qui décide ce que la Conférence doit coordonner. C'est également lui qui décide quand elle doit se réunir. Dans la pratique, elle se réunit chaque fois que le Délégué estime qu'il y a suffisamment de "matière à discuter"¹⁴⁶.

Or, si le DAT exerce sa mission de coordination horizontale essentiellement via la Conférence des hauts fonctionnaires et les groupes de travail qu'il a institués conjointement avec elle, il dispose encore d'autres moyens, financiers, légaux, administratifs voire politiques qui lui permettent d'agir en faveur de la coordination au sein de l'administration fédérale.

3.2.2. La collaboration du DAT à l'exécution des lois se rapportant à l'aménagement du territoire

Il existe au niveau de la Confédération une multitude de lois dont l'application nécessite désormais le préavis du Délégué à l'aménagement du territoire. Cette exigence de préavis se trouve

¹⁴⁶ Interview avec un fonctionnaire du DAT. Traduction par l'auteur.

tantôt stipulée dans la loi, tantôt elle "va de soi" en vertu du rapport des lois en question avec l'aménagement du territoire. Les lois fédérales qui entrent en considération sont notamment celles qui découlent des dispositions constitutionnelles énumérées dans le préambule de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire¹⁴⁷. Sont donc concernées des lois "anciennes", comme par exemple la loi fédérale sur les routes nationales de 1960 ou la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage de 1966, aussi bien que des lois récentes comme par exemple celle portant sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne ou la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Ce sont, on s'en doute, ces lois récentes qui stipulent la collaboration du DAT.

3.2.2.1. La loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements

Depuis 1965, nous l'avons vu, la Confédération favorise le développement harmonieux de l'habitat et elle accorde des subventions pour les frais du plan d'aménagement national et des plans d'aménagement régionaux et locaux, en tant qu'ils servent à ce but.

Jusqu'en 1973, l'exécution des mesures d'encouragement à la planification locale et régionale est de la compétence de l'ancien Bureau fédéral pour la construction de logements¹⁴⁸. Or, dans son message relatif à de nouvelles mesures visant à encourager la construction de logements, du 27 novembre 1972, le Conseil fédéral propose que le Délégué à l'aménagement du territoire soit désormais chargé de l'application de l'article 4 de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements du 19 mars 1965. "Les mesures de planification soutenues dans le cadre de la loi actuelle concernant l'encouragement à la construction de logements sont remplacées par celles qui sont prises en matière d'aménagement du territoire. Il est donc indiqué que le Département de justice et police et le Délégué à l'aménagement du territoire reprennent les attributions qu'avaient jusqu'ici... le Département de l'Economie publique et le Bureau pour la construction de logements" [29].

Le premier août 1973, entre donc en vigueur l'Ordonnance d'exécution I modifiée de la loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements¹⁴⁹, transférant les compétences en matière d'aménagement local, régional et national au Département de justice et police et, partant, au Délégué à l'aménagement du territoire. "Le Délégué à l'aménagement du territoire est compétent pour les promesses de subventions fédérales à titre de participation aux frais d'établissement des plans d'aménagement

¹⁴⁷ En liaison avec la propagation de la validité des mesures dans le domaine de l'aménagement du territoire, la tâche de collaboration du DAT à l'exécution des lois se rapportant à l'aménagement du territoire subsiste, malgré le rejet de la loi sur l'aménagement du territoire.

¹⁴⁸ Le Bureau est devenu Office fédéral du logement en vertu de l'article 54 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 4 octobre 1974.

¹⁴⁹ Article 30 de l'Ordonnance I du 4 juillet 1973.

régionaux et locaux¹⁵⁰. Aujourd'hui, la nouvelle loi fédérale concernant la construction et l'accession à la propriété de logements du 4 octobre 1974 - en remplacement de celle de 1965 - assure la continuité de subventionnement des plans d'aménagement locaux et régionaux, puisque son Ordonnance d'exécution reprend, tant sur le plan formel que matériel, le contenu de l'ancienne Ordonnance d'exécution du 4 juillet 1973.

Notons enfin qu'en vertu de cette dernière, c'est également au DAT qu'incombent désormais les travaux en rapport avec le plan national, régional et local qui auparavant étaient du ressort de l'Institut ORL. L'élaboration de directives en rapport avec les travaux d'aménagement sur le plan communal et régional ainsi que les conceptions directrices des agglomérations, reviennent ainsi au Délégué à l'aménagement du territoire. De même, le Délégué devient compétent pour la planification et pour l'exécution des travaux concernant le plan d'aménagement national¹⁵¹. Grâce à l'existence du DAT, l'administration fédérale peut enfin assumer elle-même les fonctions planificatrices qui ont été exercées pour son compte, pendant huit ans, par l'Institut ORL.

3.2.2.2. La loi fédérale portant sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne

L'aide fédérale en matière d'investissements dans les régions de montagne est accordée, rappelons-le, dans le cadre des programmes globaux de développement des régions. La collaboration du DAT à l'examen de ces programmes est expressément mentionnée à l'article 12 de l'Ordonnance d'exécution du 1^{er} juin 1975 où il est dit: "La Centrale pour le développement économique régional... examine, conjointement avec le service fédéral chargé de l'aménagement du territoire, si le programme de développement régional satisfait aux exigences de l'aménagement du territoire". Aussi est-ce avec la Centrale pour le développement économique régional que le Délégué collabore à la préparation des séances du comité de coordination "AGROK B", notamment en résumant et en commentant les concepts de développement régionaux que ce dernier est appelé à examiner¹⁵².

Le Délégué coopère également dans l'application de toutes les autres lois se rapportant à l'aménagement du territoire, en fournissant soit des analyses, soit des rapports contenant son préavis. Le Délégué est libre de donner un préavis de sa propre initiative, bien que, plus fréquemment, les offices ayant une activité se rapportant à l'aménagement le lui demandent par le biais de la procédure de consultation (Mitbericht). Alors que chacune de ces lois a son but particulier, il incombe au DAT de veiller à ce que tous ces buts partiels s'orientent désormais vers les objectifs supérieurs de l'aménagement du territoire tels que les stipule l'article 22 quater de la Constitution.

¹⁵⁰ Article 30 de l'Ordonnance I du 4 juillet 1973.

¹⁵¹ Article 17 de l'Ordonnance I du 4 juillet 1973.

¹⁵² Voir aussi *infra*, chapitre 5.

3.2.3. Le budget du DAT

Le budget du Délégué à l'aménagement du territoire est non seulement modeste, mais il n'offre, pratiquement, aucune possibilité d'intervenir auprès des départements en vue d'orienter leur politique vers l'aménagement. Contrairement à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale en France, qui utilise le F.I.A.T. (fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire) comme moyen d'incitation des ministères à prendre en compte dans leurs programmes les objectifs de l'aménagement du territoire [90], le DAT ne possède pas des ressources lui permettant d'agir ainsi auprès des départements fédéraux. En effet, le DAT engage ses fonds essentiellement à deux fins: en vue de soutenir et de coordonner la recherche dans le domaine de l'aménagement du territoire d'une part, et encourager l'aménagement local et régional d'autre part.

Tableau 15

FONDS PROPRES DU DAT¹⁵³

DESIGNATION	Montants (en milliers de francs)					
	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Administration (personnel et matériel)	470	1472	1915	2033	3176	2331
Recherches et expertises	430	585	1038	1157	1500	850
Subvention pour les planifications locales et régionales	-	75	3654	3402	7425	8075
TOTAL	900	2132	6607	6592	12101	11256

Pourtant, il serait faux de conclure que les dépenses du DAT n'ont aucune influence au niveau de l'administration fédérale puisqu'elles peuvent amorcer, bien qu'indirectement, la collaboration entre le Délégué et les offices fédéraux ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire.

¹⁵³ Source: le Bureau du DAT

3.2.3.1. L'attribution de mandats de recherche

En se basant sur l'article 9 de l'Ordonnance d'exécution de l'AFU, le Délégué peut confier des mandats de recherche à divers organismes privés ou publics devant fournir des documents de base pour l'aménagement du territoire. Sous des formes différentes - expertises, travaux de recherche, traductions, activités de commissions - ces mandats couvrent un vaste éventail de sujets qui, entre 1972 et 1976, sont essentiellement en rapport soit avec l'exécution de l'AFU, soit avec les préparatifs en vue de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire¹⁵⁴. Pendant la seule année 1972, 24 mandats sont attribués à différentes institutions privées ou publiques - dont notamment l'Institut ORL et l'ASPAN - concernant, par exemple, le problème des conceptions directrices cantonale et fédérale, la protection des localités ou la création de régions. L'année suivante, le total des mandats de recherche s'élève à 35, portant sur une multitude de sujets, touchant virtuellement à tous les aspects techniques, politiques, sociaux de l'aménagement du territoire¹⁵⁵.

Or, ces mandats ne sont pas seulement confiés à des organes privés ou universitaires. Une grande partie est également exécutée par l'administration fédérale elle-même. Ceci vaut notamment pour le programme de recherche lancé en 1973, portant sur "les données générales en vue de la gestion de l'espace rural"¹⁵⁶. Toutes les études s'y rapportant, qui couvrent l'agriculture, la sylviculture, les eaux souterraines, les dépôts de déchets et les carrières, la défense nationale, le tourisme et les loisirs, la protection de la nature ainsi qu'une conception directrice de l'aménagement du territoire intéressant l'espace rural sont placées sous le contrôle du groupe de travail interdépartemental "espace rural", présidé jusqu'en 1975 par le Délégué-adjoint à l'aménagement du territoire J.-P. Vouga¹⁵⁷. Les offices membres de ce groupe, dont notamment l'Inspection des forêts, l'Office de la protection de l'environnement et la Section des places d'armes et de tir exécutent la plupart des études se rapportant à ce programme, sans parler de la participation directe du DAT lui-même. Ce sont également les collaborateurs du Délégué qui assurent la coordination technique de tous ces travaux.

A partir de 1974, hélas, des informations précises quant à l'attribution de mandats de recherche par le Délégué commencent à manquer. Cette lacune d'information est voulue. En effet, au début de son mandat, le Délégué à l'aménagement du territoire désire poursuivre une politique d'information "transparente". Par la création de son Bulletin "Aménagement national suisse", le

¹⁵⁴ Pour la liste des mandats, voir *Aménagement national suisse*, No 2, décembre 1972, pp.9-10, et No 3, octobre 1973, p. 14.

¹⁵⁵ Voir aussi [50] année 1973 .

¹⁵⁶ Voir aussi *Aménagement national suisse*. No 4, décembre 1973, p. 12.

¹⁵⁷ J.-P. Vouga quitta son poste de Délégué-adjoint le 30 juin 1976. Les fonctions de Délégué-adjoint sont désormais assumées par H. Flückiger. Le poste du deuxième Délégué-adjoint est provisoirement vacant.

Délégué souhaite renseigner le public ouvertement sur toutes les activités qu'il engage en vue de remplir son mandat. Or, les désavantages de cette politique deviennent apparents au fur et à mesure que s'accumulent des critiques, notamment parlementaires, accusant le Délégué d'outrepasser les compétences qui lui ont été confiées. "Wie die Erfahrungen mit dem Büro des Delegierten beispielsweise im Zusammenhang mit dem Vollzug der dringlichen Massnahmen auf dem Gebiet des Raumplanung..., aber auch seine Praxis bei der Vergebung von Aufträgen zeigen, scheint man geneigt, erhaltene Kompetenzen nicht gerade restriktiv auszulegen"¹⁵⁸. Aussi, à la suite de ces attaques, le Délégué devient-il plus discret au sujet des mandats de recherches attribués par lui. On peut néanmoins constater que depuis 1972, les dépenses en faveur de la recherche dans le domaine de l'aménagement n'ont cessé d'augmenter. En 1976, elles représentent presque le quadruple de la somme engagée en 1972¹⁵⁹. Ces dépenses apparaissent pourtant comme le poste le plus modeste dans le budget du Délégué. Ce sont les subventions fédérales en faveur de la planification locale et régionale qui constituent, de loin, les dépenses les plus fortes.

3.2.3.2. Les subventions pour les planifications locales et régionales

Les subventions pour les planifications locales et régionales sont versées par la Confédération depuis 1954 déjà¹⁶⁰ et se basent, depuis 1965, sur la législation fédérale en matière de construction de logements.

L'augmentation spectaculaire des subventions du DAT entre 1973 et 1974 est due au fait que les subventions de 1973 ne portent que sur la courte période d'août à décembre 1973 - rappelons que l'Ordonnance I modifiée concernant l'aide fédérale visant à encourager la construction de logements n'est entrée en vigueur que le premier août 1973 - alors qu'elles concernent l'année 1974 entière. D'autre part, si les subventions du Délégué diminuent quelque peu entre 1974 et 1975, c'est parce qu'à cette époque-là nombre de cantons et de communes sont dans l'expectative de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui prévoit des subventions considérablement plus importantes que celles que peut fournir le DAT. En effet, en vertu de l'article 42 de cette loi, les contributions aux frais d'aménagement pouvaient s'élever jusqu'à 50% de ces frais. Bien que l'attente de la loi sur l'aména-

¹⁵⁸ Intervention du conseiller national Ueltschi [6, année 1974].

¹⁵⁹ La chute vertigineuse des dépenses en faveur de la recherche en 1977 est liée au rejet de la loi sur l'aménagement du territoire du 13 juin 1976. Les dépenses dans le secteur "administration" ont subi une réduction en 1977 pour la même raison.

¹⁶⁰ Ces subventions étaient basées sur la loi fédérale du 30 septembre 1954 concernant les mesures préparatoires en vue de combattre les crises et de procurer du travail. Cette loi permit à la Confédération d'encourager les communes qui commençaient à vouer leur attention aux règles d'affectation. Or, cette loi visait avant tout la lutte contre le chômage, "l'encouragement à l'aménagement du territoire y jouant en quelque sorte le rôle de produit secondaire positif", voir *Aménagement national suisse*, No 4, novembre 1976, p. 10.

gement du territoire soit prolongée jusqu'en 1976, les subventions du DAT augmentent de nouveau entre 1975-1976. Le DAT promettant des sommes pour les planifications régionales et locales, mais ne payant qu'au moment où ces planifications sont terminées, il s'agit ici de contributions à des planifications entre-temps achevées.

Comme nous venons de le voir, en subventionnant les planifications locales et régionales, le DAT exerce des compétences ressortissant jadis du Bureau pour la construction de logements. C'est avec ce dernier qu'il partage désormais la tâche de l'application de la loi concernant l'encouragement à la construction de logements: "Le Département fédéral de l'économie publique est chargé de l'exécution des dispositions concernant l'encouragement à la recherche pour l'accroissement de la productivité dans la construction de logements; il peut déléguer tout ou partie de ses attributions au Bureau pour la construction de logements. Le Département fédéral de justice et police est chargé de l'exécution des dispositions concernant le plan d'aménagement national et les plans d'aménagement régionaux et locaux; il peut déléguer tout ou partie de ses attributions au Délégué à l'aménagement du territoire"¹⁶¹.

La même ordonnance institue également une collaboration étroite entre le DAT et l'Office fédéral de la protection de l'environnement puisque son article 30, alinéa 2 spécifie: "l'Office fédéral de la protection de l'environnement recevra un double des décisions portant promesse d'une subvention fédérale à titre de participation aux frais de projets généraux de canalisation et aux frais que nécessite la détermination des emplacements à réserver aux installations d'élimination des ordures et d'épuration collective des eaux"¹⁶².

Aussi l'attribution de ces différentes compétences légale (préavis), financière (subventions) et administrative (co-rapports), tout en instituant une étroite coopération entre le DAT et des institutions publiques et privées extérieures, influe-t-elle également positivement sur l'action relationnelle du Délégué au sein de l'administration fédérale, d'autant plus qu'est institutionnalisée la collaboration avec certains offices, dont notamment l'Office fédéral de logement, la Centrale pour le développement économique régional et l'Office fédéral pour la protection de l'environnement.

3.2.4. Les contacts du DAT au sein des commissions fédérales

Il convient, enfin, de mentionner le potentiel d'action dont dispose le DAT au sein des commissions fédérales. En effet, le Délégué participe à un certain nombre de commissions où il se retrouve avec plusieurs offices ayant une activité se rapportant à l'aménagement du territoire (voir tableau 16). S'offre donc à lui une possibilité d'influer sur ces offices en dehors des contacts qu'il peut établir avec eux au sein des structures de coordination "officielles" telles que la Conférence des hauts fonctionnaires ou les groupes de travail.

¹⁶¹ Article 37 de l'Ordonnance d'exécution I modifiée du 4 juillet 1973.

¹⁶² Article 30 de l'Ordonnance d'exécution I modifiée du 4 juillet 1973.

Tableau 16
CONTACTS DU DAT AU SEIN DE COMMISSIONS FEDERALES AVEC DES OFFICES AYANT UNE ACTIVITE
SE RAPPORTANT A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Commissions fédérales auxquelles participe le DAT	Offices fédéraux ayant une activité se rapportant à l'aménagement du territoire, membres de commissions fédérales auxquelles participe le DAT												
	OFI	AFU	FV	OFI/AMT	ALw	BWW	EAV	AEW	CFP	PTT	DFK	D+B	GS/EVD
Groupe de travail "Politique structurelle"			x	x	x		x	x			x		
Commission consultative pour le tourisme	x		x	x			x						
Commission fédérale pour la conception globale des des transports		x	x				x		x	x			
Commission fédérale pour la protection de la nature													
Commission pour l'aide à l'équipement						x							
Commission fédérale pour la construction de logements		x	x	x		x					x	x	x

Source : [50] .

3.2.5. L'initiative du DAT au niveau politique

Par ailleurs, le Délégué à l'aménagement du territoire exerce son initiative et son influence non seulement au niveau administratif, mais possède aussi une certaine influence également au niveau gouvernemental. C'est notamment lui qui donne les impulsions nécessaires pour que certains problèmes d'aménagement du territoire, jugés importants, soient discutés au niveau politique, puisqu'il peut provoquer, au gré des besoins, la réunion de la Délégation du Conseil fédéral pour l'aménagement du territoire¹⁶³. Le fait que l'aménagement du territoire soit un des domaines prioritaires figurant dans les grandes lignes de la politique gouvernementale 1975-1979[48] constitue un facteur de légitimation supplémentaire qui ne peut que renforcer le rôle d'activation du DAT auprès des instances politiques aussi bien qu'administratives. Aussi, n'est-ce peut-être pas par hasard que les activités menées par le Délégué donnent naissance, au fil des années, à une certaine inquiétude, non seulement au niveau des cantons et dans la presse¹⁶⁴, mais aussi au niveau du législatif fédéral. Au cours des débats parlementaires sur le premier projet de loi sur l'aménagement du territoire, certains députés firent état d'un malaise face à la "bureaucratie de planification débordante" du DAT. Ce dernier, dit-on, a tendance à faire un usage extrêmement large de ses compétences. On évoque le danger de voir s'établir "une administration en dessus de l'administration, un Etat dans l'Etat" et, dans l'hémisphère parlementaire, la crainte de la technocratie s'ajoute à celle concernant la propriété privée et les droits des cantons et des communes. Le conseiller fédéral K. Furgler, qui défend ladite loi au nom de son département, est amené à plusieurs reprises à prendre la défense des "méchants planificateurs": "Wie sehen denn diese bösen Planer aus? Da und dort verspürt man den Zwiespalt des Politikers, in seinem Verhältnis zum Planer... Sie wissen ganz genau dass weder Herr Rotach noch Herr Baschung, noch diejenigen, die in ihrer Equipe sind, sich je anmassen würden, Präjudizien für die politisch zuständige Instanz zu setzen"[6, année 1974]. Certes, il peut sembler vain de vouloir opposer les politiciens et les technocrates dans une entreprise qui doit nécessairement s'appuyer sur l'action des deux. Comme nous l'avons vu au début, c'est grâce aux technocrates que l'aménagement du territoire en Suisse est né. De même, c'est grâce à l'initiative et à la persévérance des politiciens qu'il finit par s'insérer dans l'action politique de la Confédération. D'autre part, la peur des technocrates peut sembler exagérée à l'endroit d'une administration dont, parmi les dix-huit spécialistes qu'elle emploie, trois seulement sont issus de l'Institut pour la planification locale, régionale et nationale (ORL) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich, qui forme ces planificateurs technocrates tant redoutés.

¹⁶³ Il y a actuellement neuf "délégations" du Conseil fédéral. Elles sont des organes consultatifs chargés de travaux préparatoires. Elles déchargent l'autorité collégiale, mais dans une mesure limitée, puisque la décision appartient en définitive au Conseil fédéral. Voir aussi Rapport Huber [51].

¹⁶⁴ Voir par exemple, Germann R.E. [72].

Cependant, la question des pouvoirs réels du DAT face au gouvernement et à l'administration fédéraux reste posée et je tâcherai d'y répondre dans la troisième partie de ce livre. Au préalable, cependant, je propose d'examiner de plus près les interlocuteurs du DAT au niveau de l'administration fédérale, à savoir les offices fédéraux ayant une activité se rapportant à l'aménagement du territoire. J'estime en effet que seule une connaissance approfondie de ces services permet de porter un jugement sur les efforts de coordination auxquels ils participent depuis maintenant sept ans.

4. Les Offices fédéraux ayant une activité se rapportant à l'aménagement du territoire (O.F.A.T.)

4.1. Les caractéristiques des O.F.A.T.

A première vue, la seule chose que les O.F.A.T. ont en commun est leur disparité. Que l'on regarde leur âge, leurs structures, leurs activités ou leur budget, à chaque fois on est frappé par la diversité qui règne en leur sein (voir tableau 11). Ainsi trouve-t-on parmi eux un office qui est aussi vieux que la Confédération à côté d'un autre qui n'a que trois ans. Il y a des services fédéraux centraux tout aussi bien que des services fédéraux décentralisés¹⁶⁵. Parmi les premiers il y en a qui n'emploient que 25 personnes, alors que le personnel des derniers peut monter à 50.000. L'organisation de certains se résume à quelques subdivisions, d'autres en ont des dizaines, voir des centaines. Le budget de l'un dépasse le milliard, chez l'autre il porte sur une dizaine de millions. Ajoutons à cela des activités aussi diverses que la protection de la nature, l'exploitation des chemins de fer, l'agriculture ou l'encouragement à la construction de logements et on aura déjà une idée de l'hétérogénéité des services ayant une activité en rapport avec l'aménagement du territoire.

Cependant, à côté des multiples facteurs qui les séparent, les O.F.A.T. ont pourtant un dénominateur commun: l'aménagement du territoire. Or, si la seule application "O.F.A.T." suggère que nous avons affaire à un groupe d'offices fédéraux spécifique, peut-on en conclure d'emblée que leurs activités s'orientent vers les objectifs de l'aménagement du territoire? Vu la disparité des offices d'une part, et vu la nouveauté de l'aménagement du territoire au niveau fédéral d'autre part, il devient évident que l'orientation des O.F.A.T. vers les buts de l'aménagement du territoire ne variera non seulement suivant l'office, mais également suivant la période examinée.

¹⁶⁵ Les services décentralisés en question sont notamment les Chemins de fer fédéraux et l'Entreprise des postes, téléphones et télégraphes. Voir également Grisel, A. [75].

Tableau 17

QUELQUES CARACTERISTIQUES DES O.F.A.T.

	Crée en	Personnel	Budget*
ASF	1871	70	1 311 953 343
D+B	1890	470	360 749 400
Ofi	1876	60	72 562 600
Esta	1860	300	18 058 300
Afu	1971	80	239 785 600
Stab gA	1974	395	71 371 600
FV	1848	450	998 041 400
SG	1930	25	3 386 600
BIGA	1905	250	387 586 450
ALW	1882	160	1 198 896 300
BWW	1975	45	63 900 500
EAV	1890	125	1 298 252 050
L+A	1920	140	119 895 350
A+W	1914	80	14 414 000
AEW	1930	62	6 808 700
PTT	1876	50.000	260 000 000
CFF	1902	40.000	530 990 000

* Source: Arrêté fédéral concernant le budget de la Confédération pour l'année 1977 et l'ouverture de crédits d'engagements.
Les chiffres indiqués dans ce tableau ne concernent que les dépenses prévues.

Il est donc important de noter que les données utilisées pour rédiger ce chapitre se rapportent en grande partie aux années 1972-1973, c'est-à-dire au début de l'ère de la politique fédérale de l'aménagement du territoire. On peut donc supposer que l'influence de celle-ci au niveau des offices est encore faible. Or, le but de ce chapitre est précisément de faire un "portrait" des O.F.A.T. tels qu'ils apparaissent au moment du "démarrage" de la politique d'aménagement sur le plan fédéral. Malgré les difficultés que présente l'analyse des O.F.A.T. - ou peut-être grâce à

elles - nous pourrions ainsi mieux connaître, et partant mieux comprendre, les acteurs administratifs qui participent depuis peu à la vaste entreprise de la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire.

4.1.1. Leur nombre

Une des différences fondamentales entre la coordination verticale et horizontale réside dans le fait que les acteurs de la première sont clairement identifiables - la Confédération et les vingt-cinq cantons - alors que la deuxième porte sur un nombre indéfini de services administratifs. L'étude des rouages administratifs de la coordination horizontale nous a montré combien il est difficile de dire où commence, et où se termine, le cercle des O.F.A.T. Par conséquent, toute liste de ces offices est par définition arbitraire. Prétendre, par exemple, que tous les O.F.A.T. de l'administration fédérale se trouvent réunis au sein de la Conférence des hauts fonctionnaires, est doublement faux. D'abord, parce que cette Conférence a exclu dans le passé, et exclut encore aujourd'hui, des offices qui ont une activité en relation avec l'aménagement du territoire, ensuite parce qu'elle comprend des services dont l'activité n'a rien à voir avec l'aménagement. Je me permets de rappeler la position du Bureau fédéral de statistiques, ou encore celle de l'administration des finances, qui s'estiment tous les deux "neutres" du point de vue de l'aménagement du territoire. Rien d'étonnant, dès lors, que les différents rapports étudiant les attributions fédérales en matière d'aménagement comprennent des listes d'offices qui ne se correspondent que partiellement. Ainsi, le "rapport Gutersohn" de 1966¹⁶⁶ n'énumère qu'une partie des offices figurant dans une étude du DAT, réalisée en 1972, sur les objectifs et mesures législatifs importants du point de vue de l'aménagement du territoire¹⁶⁷. Cette étude, à son tour, ne mentionne pas quatre des vingt services qui participent à l'enquête sur les activités de l'administration fédérale se rapportant à l'aménagement du territoire¹⁶⁸ que l'AGROK lance en 1973.

Aussi, mettrai-je dans les pages qui suivent exclusivement les offices participant à la Conférence des hauts fonctionnaires parce qu'en tant que membres de la Conférence, ces services sont les interlocuteurs privilégiés du DAT au niveau de l'administration fédérale et partant, les acteurs administratifs principaux dans le domaine de l'aménagement du territoire.

4.1.2. Leurs structures

Il suffit de jeter un coup d'oeil sur les organigrammes respectifs des O.F.A.T. pour être découragé aussitôt de vouloir en faire une analyse comparative. En effet, les noms ainsi que le

¹⁶⁶ Voir également *supra* à la page 77.

¹⁶⁷ Cette étude n'est pas publiée.

¹⁶⁸ Voir *Aménagement national suisse*, No 3, octobre 1973.

nombre de leurs échelons hiérarchiques varient à tel point que le chercheur se trouve plongé dans une véritable "jungle organisationnelle". Cette hétérogénéité laisse déjà entrevoir les différences formelles et matérielles de la coordination en matière d'aménagement au sein de chaque office. Cependant, l'analyse des problèmes de coordination à l'intérieur d'une vingtaine d'offices fédéraux sortirait du cadre de cette recherche et dépasserait, me semble-t-il, les moyens d'un seul chercheur. Aussi, me suis-je limitée à la question de savoir si l'aménagement du territoire a provoqué des modifications structurelles sur le plan des O.F.A.T., si donc, à l'instar de la naissance de l'organisation fédérale (DAT, Conférence des hauts fonctionnaires, etc.), ils se sont dotés d'instruments destinés à assurer la coordination de leurs activités vers les buts de l'aménagement du territoire.

A cette question, seul l'Office de la protection de l'environnement répond par l'affirmative, indiquant que, en 1975, il a été créé un organe d'état-major chargé d'assurer la coordination interne en matière d'aménagement du territoire. Mais il ne s'agit là que d'une partie de ses tâches, puisqu'il doit s'occuper des questions de planification dans le cadre plus vaste de la politique fédérale de l'environnement¹⁶⁹. Quant au reste des O.F.A.T., ce sont les sections ordinairement chargées de la coordination interne qui veillent dorénavant à la coordination des activités touchant à l'aménagement du territoire. A ce propos, il est intéressant de noter que les responsables de la plupart des O.F.A.T. font une distinction entre les activités de leurs offices qui se rapportent, et celles qui ne se rapportent pas, "ou pas directement", à l'aménagement du territoire¹⁷⁰.

Aussi, invités à désigner sur leur organigramme respectif les sections concernées par l'aménagement du territoire, la majorité des interviewés n'en marquent-ils qu'une partie. Suivant l'office, cette partie est plus ou moins grande, comprend plus ou moins de sections, et est située à un ou plusieurs échelons hiérarchiques. Or, la dissemblance des organigrammes ne permet que quelques remarques marginales au sujet de ces sections. Ainsi peut-on observer que les activités en relation avec l'aménagement sont localisées plutôt aux échelons intermédiaires, le sommet et la base de la pyramide organisationnelle étant désignés plus rarement. A la limite, on pourrait attribuer ceci au fait que ce sont plutôt les fonctionnaires inférieurs, et non les directeurs, qui sont en contact direct avec les problèmes pratiques de l'aménagement. Cette hypothèse est plausible dans la mesure où les directeurs ont tendance à être des "généralistes" alors que leurs subordonnés sont plutôt spécialisés pour une question donnée.

¹⁶⁹ En allemand, cet organe s'appelle "Stabsstelle für planerische, konzeptionelle und umweltökonomische Fragen".

¹⁷⁰ Je reviendrai sur cette question dans la section "Problématique des O.F.A.T.", *infra*, p. 137.

Toujours est-il que la simple localisation organisationnelle des sections ne révèle pas, à elle seule, si les personnes qui y travaillent sont sensibilisées à la problématique de l'aménagement du territoire. Aussi voudrais-je rappeler cette phrase d'un chef de service qui venait de marquer sur l'organigramme toutes les cases qui lui étaient subordonnées comme "se rapportant à l'aménagement du territoire". "En ce qui me concerne, toutes ces subdivisions se rapportent à l'aménagement du territoire, mais en ce qui concerne les fonctionnaires qui travaillent en leur sein, c'est une autre histoire. Pour certains, prononcer le mot aménagement du territoire revient à agiter la mulette devant leurs yeux. Il faudra sans doute beaucoup d'efforts et de patience pour rendre les gens sensibles à la problématique de l'aménagement du territoire"¹⁷¹.

Par conséquent, l'intérêt de cette petite incursion dans une douzaine d'organisations administratives réside-t-elle peut-être moins dans les quelques renseignements qu'elle fournit quant aux structures internes des offices, que dans les commentaires qui les accompagnent. Ces derniers, en effet, m'ont permis de saisir non seulement la nuance entre la localisation formelle et réelle des prétendues "activités se rapportant à l'aménagement du territoire", mais également la nouveauté de ce terme. Plusieurs de mes interlocuteurs m'ont avoué que si je leur avais posé la question quant aux "raumrelevante Tätigkeiten" quelques années auparavant, ils auraient été incapables de répondre. C'est grâce aux contacts répétés avec le Délégué à l'aménagement du territoire que le langage d'aménagement du territoire s'introduit subrepticement dans le jargon administratif.

4.1.3. Leurs activités

Une activité se rapportant à l'aménagement du territoire est - ou devrait être - dynamique et prospective, car orientée vers les objectifs de l'aménagement du territoire. Qu'en est-il des activités des O.F.A.T.? En 1973, le groupe de travail de la Conférence des hauts fonctionnaires "AGROK" tente de répondre à cette question, en organisant une enquête sur "les activités et compétences, les concepts et les pronostics se rapportant à l'aménagement du territoire"¹⁷². Cette enquête doit également renseigner sur les fonds que les O.F.A.T. consacrent à l'aménagement.

Ci-après, je procéderai à une analyse critique des résultats de cette enquête en examinant notamment s'ils permettent de voir dans quelle mesure les O.F.A.T. travaillent, ou sont susceptibles de travailler, en faveur de l'aménagement du territoire. Dans la mesure du possible, je tenterai de corroborer, à l'aide de mes propres recherches, des affirmations mal documentées. Dans d'autres cas, je me permettrai de douter de l'utilité de certaines informations. Dans tous les cas, le but recherché est de mettre en relief, autant que possible, le rapport entre les activités administratives d'une part, et l'aménagement du territoire d'autre part.

¹⁷¹ Propos recueilli lors d'une interview.

¹⁷² Voir *Aménagement national suisse*, No 3, octobre 1973, pp. 7-12.

4.1.3.1. Les pronostics

L'enquête menée par l'AGROK auprès de vingt O.F.A.T. montre que la majorité des O.F.A.T. sont déjà familiarisés avec la technique des pronostics puisque quinze d'entre eux se sont déjà livrés à des pronostics, ou sont en train de le faire (voir tableau 18). Sept de leurs prévisions couvrent le long terme (jusqu'en l'an 2000) et se fondent, en grande partie, sur les études du professeur Kneschaurek¹⁷³. La plupart des autres prédictions sont établies pour une période de dix à quinze ans, sans que l'on puisse dire exactement sur quelles données elles se basent. Mes propres recherches dans ce domaine ont montré que les statistiques utilisées pour les prévisions varient souvent d'un office à l'autre. Si plusieurs O.F.A.T. se sont inspirés des études prospectives Kneschaurek, d'autres, par contre, ont eu recours à des organisations privées ou élaborent leurs propres données¹⁷⁴.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, cependant, les pronostics de l'administration sont problématiques à plusieurs égards. D'abord en raison de leur multitude; fort à propos, R. Schilling a noté à cet égard: "La quantité d'études qui traitent de l'avenir frise le grotesque... En matière de prospective, comme ailleurs, les arbres empêcheront bientôt de voir la forêt"¹⁷⁵. Ensuite en raison de la diversité des données sur lesquelles ils se basent; comment, avec par exemple des prévisions démographiques différentes, sera-t-il possible de mener des actions communes et cohérentes dans le domaine de l'aménagement du territoire? Enfin, en raison du fait que ces prédictions ne tiennent pas compte de l'évolution souhaitable du point de vue de l'aménagement du territoire; en effet, la plupart de ces pronostics semblent être de simples extrapolations de la tendance à la croissance d'avant 1973. Pour ne citer qu'un exemple, les prévisions de l'Office fédéral de l'air relatives au développement du trafic aérien jusqu'en 1985, "ont été établies dans le sens d'une libre satisfaction de la demande" [32]. Manifestement, aucune donnée en relation avec l'aménagement n'a été intégrée dans cette étude.

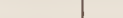
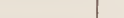
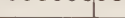
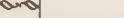
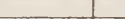
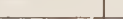
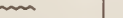
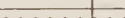
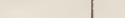
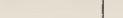
¹⁷³ L'ouvrage le plus volumineux et peut-être le plus connu qui ait été écrit à propos de l'avenir de la Suisse est les "Etudes prospectives concernant le développement de l'économie suisse jusqu'en l'an 2000", élaboré par le Groupe de travail d'études prospectives qui dépend du Centre de prospective de l'Université de Saint-Gall. Ces études sont souvent aussi désignées comme "Rapport Kneschaurek" d'après le nom du directeur de ce groupe de travail, le professeur F. Kneschaurek. En 1968, le Conseil fédéral lui avait confié le mandat de procéder à ces études. Elles se sont terminées par la publication d'un résumé qui avait été lui-même précédé par celle des huit parties du rapport.

¹⁷⁴ Je ne dispose pas d'informations détaillées à ce sujet. En ce qui concerne les organisations ayant élaboré au cours de ces dernières années des études prospectives, voir Schilling, R. [68].

¹⁷⁵ Schilling, R. [68].

Tableau 18

APERÇU GENERAL SUR LE NOMBRE ET L'ETENDUE DES PRONOSTICS

DES O.F.A.T.	1960	1970	1973	1980	1990	2000
Office de l'économie énergétique						
Office de la protection de l'environnement						
Division de l'agriculture						
Service des routes et des digues						
Office de l'économie hydraulique						
Office féd. de l'industrie, des arts et métiers et du travail	aucun					
Office féd. de la protection civile	aucun					
Délégué à la construction de logements	aucun					
Délégué à l'aménagement du territoire						
Délégué à la défense nationale économique						
Office des transports						
Département militaire						
Administration des finances	aucun					
Secrétariat général DEP	aucun					
Office de l'air						
Inspection des forêts, Div. protection de la nature et du paysage						
Inspection des forêts, Div. génie forestier						
PTT						
CFF						
Office central de la défense	aucun					
Office central pour l'encouragement de l'économie régionale						

Explication des signes



pronostic à termes (début et fin) fixes

pronostic à termes fixes (courant);
seule la durée est fixée

pronostic en préparation

études prospectives Kneschaurek
avec pronostic partiel

Source: Compilation du DAT (1973)

Dès 1973, les prévisions sont doublement mises en question. Premièrement par la récession économique qui bouleverse la plupart des données sur lesquelles elles sont basées (croissance du produit national brut, évolution de la population, etc.), et deuxièmement par les exigences coordinatrices de la politique fédérale d'aménagement du territoire. Aussi, comme nous verrons plus loin, les premiers efforts des O.F.A.T. portent-ils sur la révision et l'harmonisation de leurs bases de planification respectives.

4.1.3.2. Les conceptions

4.1.3.2.1. L'orientation des activités: "Konzept- oder trend-orientiert?"

Le groupe de travail s'est intéressé ensuite aux conceptions dont s'inspirent les O.F.A.T. dans l'exercice de leurs fonctions. Pas tous, tant s'en faut, ne travaillent selon un plan élaboré, ce qui amène le groupe de travail à distinguer l'activité orientée selon une conception (konzeptorientiert) de celle orientée selon une tendance (trendorientiert). La première est définie comme une activité qui devance, la deuxième comme une activité qui suit le développement naturel. Quant à cette dernière, il s'agit d'activités "conditionnées par la demande et, par conséquent, d'une importance tout à fait secondaire pour l'AMENAGEMENT du territoire, autrement dit la préparation réfléchie et coordonnée de mesures en vue d'organiser le territoire"¹⁷⁶. Or, si l'on accepte qu'une activité "orientée selon une conception" et une activité "orientée selon une tendance" sont mutuellement exclusives, dans la mesure où la première est censée exercer une action positive sur l'évolution du pays alors que la seconde ne fait que suivre cette évolution, il peut sembler pour le moins surprenant de constater que dans le rapport de l'AGROK, une même activité apparaît souvent comme étant à la fois "concept-orienté" et "trend-orienté". Sur les 29 activités retenues par l'enquête, pas moins de 12, soit presque la moitié, sont en proie de cette ambiguïté (voir annexe). Le groupe de travail ne tranche pas la question quand il dit: "L'attribution exclusive des différentes activités officielles à une orientation dans le sens d'une conception ou d'une tendance n'est pas toujours possible car suivant le domaine des tâches, les activités sont commandées par une conception existante ou, du moins, ont une orientation antitendance, c'est-à-dire qu'elles sont orientées vers une politique fondée sur des principes généralement reconnus (par exemple encouragement de l'agriculture en vue d'obtenir une base alimentaire suffisante); mais elles peuvent tout aussi bien être orientées dans le sens d'une conception ou d'une tendance lorsqu'il s'agit, dans l'immédiat, de satisfaire la demande, tandis qu'à long terme on travaille selon un plan"¹⁷⁷.

Par quoi une activité orientée selon une conception se distingue-t-elle, en fin de compte, d'une activité orientée selon une tendance? J'ai essayé de trouver une réponse à cette question à l'aide de mes investigations auprès des différents O.F.A.T. J'ai pu constater alors que la notion de "conception" a reçu une interprétation très extensive de la part des divers services. Parmi les réponses données à la question de savoir quels concepts les offices utilisaient pour orienter leurs activités, j'ai pu repérer au moins 36 concepts différents, allant des conceptions de l'Institut ORL à la Constitution fédérale, en passant par les grandes lignes de la politique gouvernementale, des rapports d'experts ou de simples circulaires. L'Office de la protection de l'environnement, pour

¹⁷⁶ Voir *Aménagement national suisse*, No 3, octobre 1973, p. 8

¹⁷⁷ *Idem*

ne prendre que cet exemple, fait état d'au moins huit conceptions différentes qui se rattachent chaque fois à une tâche précise, soit: circulaire, plan d'assainissement, lignes directrices, plan décennal, rapports d'experts, directives, conception de la protection de l'environnement et plan de zones. Aussi semble-t-il probable que les difficultés d'attribution des activités à l'une ou l'autre des orientations retenues par l'enquête proviennent, du moins en partie, du fait de l'hétérogénéité des documents utilisés par les offices en tant que "conception".

Il est vrai qu'à l'époque où cette enquête est réalisée, la conception directrice CK-73 est en voie d'élaboration et ne peut donc encore servir à orienter les activités des différents services. La variété des documents indiquée en tant que "conception" pourrait donc aussi être expliquée par l'absence d'une conception nationale unique. C'est pourquoi, même dans les instances où une activité a pu être attribuée clairement à l'orientation selon une conception, comme c'est le cas par exemple pour l'Inspection des forêts ou la Division de l'agriculture, cette attribution en elle-même ne signifie nullement que l'activité en question soit orientée selon la conception d'aménagement du territoire CK-73.

Cependant, comme nous l'avons vu, une première ébauche d'une conception nationale est sous-jacente aux principes du développement spatial du "rapport Kim" et on aurait pu penser qu'en attendant la conception nationale officielle, les O.F.A.T. en tiennent compte dans leurs activités. Mais tel n'est guère le cas. Aussi, les auteurs du rapport soulignent-ils que leur enquête "n'a pas été particulièrement fructueuse du point de vue de l'aménagement du territoire" puisque sur huit services ayant une conception, seul l'Office central pour l'encouragement de l'économie régionale proposait une conception "plus ou moins globale"¹⁷⁸. Ci-après je propose de corroborer cette affirmation à l'aide de quelques exemples concrets.

4.1.3.2.2. Quelques exemples de conceptions tenant compte de l'aménagement du territoire.

Conception de la protection de l'environnement

En 1971, le peuple suisse et les cantons acceptent l'article 24 septies de la Constitution fédérale, donnant à la Confédération le mandat d'édicter des prescriptions destinées à protéger l'homme et son milieu naturel "contre les atteintes nuisibles ou incommodes qui leur sont portées"¹⁷⁹. En vue de l'exécution de cette tâche, le Conseil fédéral crée l'Office de la protection de l'environnement qui se met aussitôt à élaborer un premier projet d'une

¹⁷⁸ Voir *Aménagement national suisse*, No 3, octobre 1973, pp.10-11. Qu'il soit noté, en passant, que la Conception globale suisse des transports, ainsi que la Conception globale suisse de l'énergie ne sont pas élaborées au sein de l'administration fédérale, mais au sein de commissions spéciales. A l'intérieur de l'administration fédérale, certains reprochent aux travaux de ces commissions d'être trop théoriques par rapport aux réalités économiques et politiques suisses.

¹⁷⁹ Article 24 septies de la Constitution fédérale.

conception de la protection de l'environnement¹⁸⁰. Intitulée "Cadre conceptuel pour la protection de l'environnement"¹⁸¹, cette étude préconise différentes mesures d'ordre technique, organisationnelle, etc., nécessaires à la réalisation de la conception globale. Une attention particulière est vouée aux "mesures d'aménagement du territoire" [53]. "A côté des mesures d'ordre technique, les mesures dans le domaine de l'aménagement du territoire apparaissent comme étant de la plus haute importance pour la réalisation de la protection de l'environnement, et ceci surtout dans le but d'éviter les nuisances futures"¹⁸².

Les mesures d'aménagement proposées concernent, entre autres, l'attention à vouer lors du zonage d'un territoire, à la localisation optimale des industries du point de vue de la protection de l'environnement. Notamment, la création de zones industrielles doit prendre en considération la protection des eaux, du paysage et de l'air [53]. Des mesures d'aménagement du territoire doivent également permettre une réduction des nuisances à l'intérieur d'une zone industrielle, notamment en localisant les entreprises les plus bruyantes au centre de la zone, et en réservant la périphérie à des installations moins intensives en bruit. Selon les auteurs de la conception pour la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire ne doit cependant pas se limiter à de simples mesures de zonage: "Les remarques qui viennent d'être faites (au sujet des mesures d'aménagement du territoire) ne doivent cependant pas tromper sur le fait que dans le domaine de l'aménagement du territoire il ne suffira pas d'édicter simplement des restrictions et des interdictions. C'est pourquoi il incombera à la protection de l'environnement, d'élaborer d'autres critères qui ne seront pas seulement en harmonie avec ses propres objectifs, mais qui représenteront en outre des instruments de planification valables"¹⁸³.

Ainsi les mesures d'aménagement du territoire, tout en étant considérées comme "de la plus haute importance" restent cependant une catégorie de mesures parmi d'autres, des mesures auxquelles on aura recours, certes, mais qui doivent également être améliorées. On n'est qu'au début des études relationnelles concernant l'environnement et l'aménagement du territoire.

Conception globale en matière forestière

En 1973, une Commission d'experts présente un premier rapport intermédiaire intitulé "Points de vue et propositions pour

¹⁸⁰ Cette conception devait servir de base de travail à la Commission extra-parlementaire d'experts instituée par le Département fédéral de l'intérieur pour préparer une loi fédérale sur la protection de l'environnement, actuellement au stade de discussion dans les Chambres fédérales.

¹⁸¹ En allemand: *Rahmenkonzept für den Umweltschutz*, Entwurf des Eidg. Amtes für Umweltschutz, Ende April 1973, 35 p.

¹⁸² Traduction par l'auteur [53].

¹⁸³ Traduction par l'auteur [53].

l'élaboration d'une conception globale de la politique suisse en matière d'économie des forêts et du bois"¹⁸⁴. Dans ce rapport, les experts demandent des mesures de protection accrue pour les forêts suisses. Pour que la forêt puisse "jouer pleinement son rôle en faveur de la collectivité"¹⁸⁵, la conservation et la création des forêts sont jugées indispensables.

L'aménagement du territoire, estiment les experts, peut faciliter les mesures envisagées en matière forestière, notamment dans les domaines du défrichement et du reboisement. Aussi la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est-elle considérée comme "d'une importance toute particulière pour la forêt"¹⁸⁶. Les défrichements par exemple ont tendance à être faits non point pour libérer le sol en faveur d'une exploitation agricole, mais afin de créer des surfaces destinées à la construction, aux industries ou aux travaux d'infrastructure dans le domaine des transports. Dans cette perspective, l'aménagement du territoire apparaît comme une politique susceptible de contrecarrer cette tendance, non tellement par souci de protéger les forêts, mais par le souci plus global d'une "utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire"¹⁸⁷. L'aménagement du territoire peut donc contribuer à la réalisation des objectifs de la politique en matière forestière qui sont d'alléger "la pression accrue" menaçant les forêts de la Suisse. Les mesures de reboisement, elles aussi, peuvent "aller à l'encontre de l'aménagement du territoire raisonnable"¹⁸⁸, notamment dans les cas où il en résulte une exploitation plus difficile des surfaces agricoles adjacentes.

Ainsi, l'aménagement du territoire, même s'il n'apparaît que rarement dans le rapport cité, est un thème qui intéresse la conception globale de la politique suisse en matière d'économie des forêts et du bois. Mais l'aménagement n'y apparaît pas comme une idée directrice en vertu de laquelle toute la conception globale forestière s'orienterait. L'aménagement du territoire représente tout au plus une "politique d'appoint".

Conception du développement des régions de montagne

En 1972, est créée la Centrale pour le développement économique régional¹⁸⁹, en tant qu'organe chargé de la conception et de

¹⁸⁴ Cette Commission d'experts fut constituée par l'Ordonnance du Département fédéral de l'intérieur du 16 août 1971. Cette ordonnance donna suite à une intervention parlementaire du conseiller national Dr. Grünig, qui avait demandé, en 1968 déjà, que soit élaborée une conception globale forestière (motion du 16 septembre 1968).

¹⁸⁵ Traduction par l'auteur [31].

¹⁸⁶ Traduction par l'auteur [31].

¹⁸⁷ Article 22 quater, alinéa 1, de la Constitution fédérale.

¹⁸⁸ Traduction par l'auteur [31].

¹⁸⁹ A l'origine, la Centrale était incorporée au Secrétariat général du Département fédéral de l'économie publique. En septembre 1974, elle fut incorporée au sein de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

l'exécution de la politique régionale suisse "par laquelle on entend le domaine économique de la politique visant à une répartition territoriale harmonieuse de la population et des activités économiques" [33].

Or, les travaux portant sur une conception du développement des régions de montagne ont débuté déjà avant la création de la Centrale. En effet, à la fin de 1967 déjà, le Délégué aux questions conjoncturelles est chargé d'établir une conception générale du développement économique des régions de montagne. Sous sa haute direction, un groupe d'experts procède donc à une première analyse de la situation des régions de montagne, ainsi que des mesures susceptibles d'encourager le développement économique de ces régions¹⁹⁰. Ces études sont publiées en 1970, sous forme d'un rapport volumineux intitulé "Gesamtwirtschaftliches Entwicklungs Konzept für das Berggebiet"¹⁹¹. Ce rapport contient une étude exhaustive de la situation des régions montagneuses, des mesures prises en leur faveur ainsi que des mesures à prendre dans l'avenir. Un grand nombre de tableaux statistiques corroborent la situation précaire de ces régions, mettant en évidence la nécessité d'une politique de développement à leur égard [70].

Or, cette conception, pour être "plus ou moins globale"¹⁹² sous les angles économique, sociologique et politique, ne fait qu'effleurer le thème de l'aménagement du territoire proprement dit [70]. Ce n'est que plus tard que les aspects d'aménagement sont intégrés, non dans la conception elle-même, mais dans les "Directives concernant le développement des régions de montagne" élaborées par le groupe de travail Stocker [15]. Publiées en 1973, ces directives visent à concrétiser davantage la conception qui doit présider à l'élaboration des programmes de développement par les régions désirant l'aide financière de la Confédération. On aurait préféré, il est vrai, adapter cette étude au texte définitif de la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne, avant de la publier¹⁹³. Si l'on s'est quand même décidé à la rendre publique, "c'est que les services et organismes ayant pour tâche d'élaborer des programmes de développement régional attendent ce manuel avec impatience et que, comme l'expérience le prouve, les discussions soulevées par de telles études sont toujours fructueuses" [15].

Pourtant, après s'être livré à une étude approfondie des directives en question, le Délégué à l'aménagement du territoire juge insuffisants les critères d'aménagement du territoire qui y sont retenus: "Les expériences faites lors de l'élaboration de conceptions en matière de développement régional ainsi qu'un examen approfondi des instructions contenues dans les "directives" par le Délégué à l'aménagement du territoire ont montré que ces der-

¹⁹⁰ Le groupe d'experts était constitué par H. Flückiger, auteur du rapport final, et les professeurs A. Nydegger et P. Stocker, conseillers scientifiques.

¹⁹¹ Le Conseil fédéral approuva cette conception par sa décision du 5 mai 1971. Voir Flückiger, H. [70].

¹⁹² Voir *supra*, p. 127.

¹⁹³ Voir *supra*, p. 79.

nières ne correspondent pas toujours aux exigences postulées pour une conception de développement régional par l'aménagement du territoire¹⁹⁴.

En 1975, le DAT formule ces exigences sous forme d'un rapport complémentaire, en collaboration avec la Centrale pour le développement économique [16]. Ce rapport présente et commente les divers aspects d'aménagement qui sont omis dans les directives, touchant par exemple aux données naturelles d'une région, à la localisation des activités économiques, à l'habitat ou aux infrastructures. Il est vrai que les auteurs des directives ont reconnu les lacunes dont leur rapport devait inévitablement souffrir, en raison de la nouveauté, à la fois de l'idée d'une politique régionale et de celle d'une politique d'aménagement du territoire: "La politique régionale, considérée comme partie intégrante de la politique d'aménagement du territoire, est un domaine relativement peu connu. C'est dire que la recherche accuse un grand retard sur ce plan et qu'à maints égards, on manque d'expériences pratiques vraiment concluantes" [15].

Or, ces réserves mises à part, force est de constater que, contrairement aux conceptions forestières et d'environnement, où l'aménagement du territoire joue, somme toute, un rôle secondaire ou complémentaire, la conception en matière de développement régional est la seule à être subordonnée, en 1973 déjà, aux principes d'aménagement du territoire, concrétisés à l'époque¹⁹⁵.

Il faut donc reconnaître qu'au début des années 70, les O.F.A.T. dont les conceptions tiennent compte de l'aménagement du territoire sont rares, sans parler de ceux qui, de par leurs bases légales, sont tenus de suivre le développement économique du pays (PTT et CFF par exemple). Aussi, le groupe de travail ne manque-t-il pas de souligner que, quelle que soit l'orientation des activités (conception ou tendance), "la marge de manoeuvre" des O.F.A.T. doit nécessairement varier en raison de leurs bases juridiques spécifiques et, partant, des moyens dont ils disposent pour exécuter leurs tâches.

4.1.3.3. Les moyens d'exécution

L'AGROK distingue cinq possibilités qui s'offrent aux services afin de réaliser une certaine politique, à savoir:

1. Coordination, classification de l'urgence, soutien technique.
2. Fonction policière, concessions, restrictions et prescriptions juridiques.
3. Subventions, crédits d'investissements.
4. Investissements régionaux de la Confédération.
5. Infrastructures et prestations de service.

Le groupe de travail tente ensuite de démontrer quels moyens sont à disposition de chacun des offices.

¹⁹⁴ Traduction par l'auteur [16].

¹⁹⁵ Notamment ceux contenus dans le projet de loi sur l'aménagement du territoire, voir *supra*, pp. 75 ss.

Pour ce faire, l'AGROK classe les activités administratives en six groupes (voir annexe 3). Notons bien que cette classification porte non sur les offices mais sur leurs tâches respectives. Ceci explique pourquoi l'on retrouve dans certains cas un même office dans plusieurs groupes à la fois, comme c'est le cas par exemple pour le DAT, l'Office de la protection de l'environnement, l'Inspection des forêts, l'Office des transports et les Chemins de fer. Or, si cette classification sous-entend que les activités dans un groupe se distinguent de celles d'un autre par une caractéristique donnée, rien ne permet, en revanche, de la saisir à partir de la liste de l'annexe 3. Ainsi, en parcourant dans le sens vertical la liste des activités, il me semble difficile d'expliquer pourquoi, par exemple, le groupe V contient à la fois une activité aussi abstraite que celle de "bases, concepts, haute surveillance, encouragement" de l'Office de la protection de l'environnement, et des tâches aussi concrètes que "l'endiguement des avalanches, des torrents" de l'Inspection des forêts. Par un raisonnement en sens inverse, je vois mal pour quelle raison des activités telles que, par exemple, la "construction de nouvelles lignes" des Chemins de fer et celle de l'"encouragement à la construction de logements" du Bureau de la construction des logements sont classées dans deux groupes différents (groupe V et VI respectivement) alors qu'il s'agit dans les deux cas de tâches qui, non seulement se répercutent concrètement au niveau du sol, mais qui se manifestent également par la même activité, à savoir la construction (de rails pour les CFF, de bâtiments pour le bureau de la construction de logements).

Il est vrai que l'AGROK ne se contente pas de présenter le tableau, mais fait également un commentaire destiné à relever les éléments distinctifs de chaque groupe. Ainsi le groupe I comprend les "fonctions de coordination et de direction, orientées selon une conception", alors que le groupe II concerne "les bureaux officiels chargés d'édicter les règles, les restrictions et prescriptions juridiques pour l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol..." Le groupe III, pour sa part, comprend les "offices fédéraux chargés d'encourager les branches de l'économie et les régions qui ont besoin d'aide...", tandis que le groupe IV comprend uniquement le Département militaire fédéral dont les fonds "peuvent être engagés, entre autre, dans le sens d'une conception, au service d'une politique structurelle régionale". Dans le groupe V, on trouve ensuite les "offices fédéraux chargés des questions se rapportant aux transports et communication et à l'énergie, de la politique du marché du travail, de l'économie de guerre ainsi que de l'économie hydraulique..." et le groupe VI enfin, renferme les "offices dont l'activité (etc.)... est orientée selon une tendance..."¹⁹⁶.

A mon avis, cette manière de définir les groupes prête à confusion plutôt qu'elle n'apporte des éclaircissements. D'abord, à la lecture de ces explications, on a l'impression qu'il s'agit bel et bien d'une classification par offices, alors que nous avons affaire, au contraire, à un regroupement par activités. Ensuite,

¹⁹⁶ Voir *Aménagement national suisse*, No 3, octobre 1973, p. 10.

la description de chaque groupe telle que je viens de la faire, ne permet pas d'y voir par quoi les activités dans un groupe se distinguent de celles d'un autre. Pour reprendre l'exemple cité plus haut, on pourrait maintenant se demander pourquoi la tâche du Bureau à la construction de logements "encouragement à la construction de logement" figure dans le groupe VI plutôt que dans le groupe II qui comprend précisément les offices "chargés d'encourager les branches de l'économie". D'autre part, je constate un manque de différenciation non seulement à propos de groupes d'activités se rapportant à l'aménagement du territoire, mais aussi à propos de la différence entre les activités (classées en six groupes, rappelons-le) et les moyens d'exécution (classés en cinq groupes). A ce propos, l'AGROK souligne que la classification des activités veut montrer que les moyens d'exécution peuvent varier SUIVANT L'ACTIVITE d'un office et que par conséquent un office non seulement peut, mais doit avoir plusieurs moyens d'exécution à sa disposition.

Exemple 1¹⁹⁷

<u>Office</u>	<u>Activité</u>	<u>Moyen d'exécution</u>
DAT	a) coordination de plans	coordination, classification d'urgence, soutien technique
	b) normes et directives	prescriptions juridiques, fonctions policières, concessions

Exemple 2

OFI	a) police des forêts, etc. ...	prescriptions juridiques, fonctions policières, concessions
	b) contributions à la protection de la nature, crédits d'investissements, etc. ...	subvention et crédits d'investissements, etc.

Ces deux exemples suffisent, me semble-t-il, pour douter quelque peu de l'utilité de cette analyse. En effet, quelle est la différence entre l'activité "coordination des plans" du Délégué à l'aménagement du territoire et le moyen d'exécution "coordination"; entre l'activité "normes et directives" et le moyen d'exécution "prescriptions juridiques"; ou encore entre l'activité "crédits d'investissements" de l'Inspection des forêts et le moyen d'exécution "crédits d'investissements"? Il est vrai qu'à d'autres occasions les lignes de démarcation entre une activité et son moyen d'exécution sont plus nettes (PTT, par exemple) mais

¹⁹⁷ Ces deux exemples sont tirés de l'annexe No 3.

ce sont plutôt des exceptions par rapport aux cas où l'activité se confond plus ou moins avec le moyen d'exécution. A ce propos, on peut lire dans le rapport: "Moyen d'exécution - cela signifie en même temps activité. En d'autres termes, les tâches de différents services se rapportent de préférence par exemple, aux fonctions policières: contrôles, instructions, octrois de concessions; ou aux activités en rapport avec les subventions, les investissements et les prestations de service; d'autres enfin sont consacrées en premier lieu à des fonctions de coordination. Il est clair ... que chaque service doit disposer de plusieurs moyens"¹⁹⁸

Si le moyen d'exécution signifie en même temps activité, pourquoi alors s'attacher à les subdiviser? Mon opinion est qu'il aurait fallu distinguer plus nettement les deux facteurs "activité" et "moyen d'exécution" pour que leur opposition soit intelligible dans tous les cas. Cependant, même si la double classification des tâches de l'administration fédérale (en "activités" et "moyens d'exécution") paraît contestable en raison d'affirmations parfois contradictoires ou tautologiques, son analyse aura quand même été profitable dans la mesure où elle illustre combien il est difficile de systématiser tant soit peu les activités administratives en général, et celles concernant l'aménagement du territoire en particulier. Il n'est d'ailleurs ni dans l'intention, ni dans les possibilités de l'AGROK de faire une catégorisation rigoureuse d'une vingtaine d'offices aussi disparates que les O.F.A.T. La répartition des offices telle que l'AGROK l'adopte, doit "avant tout permettre une meilleure compréhension et servir de base au travail de coordination. Elle ne comporte, en aucune manière, un classement, ni même une évaluation, des différents services selon leur importance au sein de l'administration fédérale"¹⁹⁹.

Or, c'est avec la même prudence qu'il convient d'aborder la question de leurs moyens financiers.

4.1.3.4. Les fonds consacrés à l'aménagement du territoire

L'évaluation des activités en termes financiers doit donner une idée des sommes que chaque office dépense pour l'aménagement du territoire. A cette fin, le groupe de travail constitue un tableau récapitulatif mentionnant les crédits mis à la disposition des O.F.A.T. par la Confédération. "Selon une estimation sommaire, dit le rapport, la Confédération dépense chaque année environ quatre milliards de francs pour des activités se rapportant à l'aménagement... (Cependant) il ne faut pas oublier que ce montant n'est utilisé directement qu'en partie. La question concernant l'importance de ces crédits, qui peuvent être employés avec une relative liberté, selon l'estimation des services, pour des mesures d'AMENAGEMENT du territoire, n'a reçu que des réponses très incomplètes"²⁰⁰.

¹⁹⁸ *Aménagement national suisse*, No 3, octobre 1973, p. 9.

¹⁹⁹ *ibid*, p. 10.

²⁰⁰ Voir *Aménagement national suisse*, No 3, octobre 1973, p.12.

C'est à propos de ces chiffres que ressort au plus clair, me semble-t-il, toute l'ambiguïté qui entoure finalement la notion d'une "activité se rapportant à l'aménagement du territoire". En effet, voici ce que donne la classification des offices selon l'importance des fonds qu'ils disent employer en faveur de l'aménagement du territoire²⁰¹.

(en millions de francs)

. Service des routes et des digues	1.377	
. Division de l'agriculture et stat. de recherches	872	
. Postes, téléphones et télégraphes	522	
. Département militaire fédéral	400	
. Chemins de fer fédéraux	208	
. Centrale pour le développement économique régional	200	
. Service de la protection de l'environnement	150	
. Délégué à la construction de logements	86	
. Inspection des forêts	50	
. Office fédéral des transports	50	} 202
. Office de l'économie hydraulique	15	
. Office de l'air	10	
. Délégué à l'aménagement du territoire	2	203
Total 4.002		

D'après ces chiffres, il apparaît que les sommes les plus importantes destinées à l'aménagement du territoire proviennent du Service des routes et des digues, de la Division de l'agriculture et des PTT, alors que l'Office de l'air et le Délégué à l'aménagement du territoire viennent en queue de liste. Or, si le seul nom du Service des routes et des digues et de la Division de l'agriculture suffit à évoquer les liens étroits entre leurs activités et le territoire, il est moins évident que leurs activités sont orientées vers l'AMENAGEMENT de celui-ci. En ce qui concerne le Service des routes et des digues, je voudrais rappeler que selon la classification en vertu de l'orientation de l'activité, cet office fait partie des services dont l'activité est orientée selon une tendance, donc "d'une importance tout à fait secondaire pour l'AMENAGEMENT du territoire"²⁰⁴. Quant à la Division de l'agriculture, il est vrai que ses activités sont classées par l'AGROK comme étant "orientées selon une conception", mais comme je l'ai montré plus haut, ceci ne signifie pas nécessairement qu'elles tiennent compte de l'aménagement

²⁰¹ Idem, la classification a été opérée par l'auteur.

²⁰² Il s'agit d'estimations faites à partir de l'histogramme reproduit dans l'*Aménagement national suisse*, No 3, octobre 1943, page 12.

²⁰³ Chiffre arrondi.

²⁰⁴ Voir *supra*, p. 126.

du territoire. Ainsi, parmi les conceptions de la Division de l'agriculture, ai-je pu relever, entre autres, les rapports sur l'agriculture, les programmes de production et les rapports sur les subventions directes, pour ne mentionner que quelques documents. Or, une orientation des activités selon ces "conceptions" - là, ne donne-t-elle pas plutôt à penser que le souci principal de la Division de l'agriculture soit l'encouragement de l'agriculture, en dehors de tout souci d'aménagement du territoire?

Par un raisonnement "a contrario", il est tout aussi évident que l'activité du DAT, qui figure tout au bas de la liste, est orientée vers l'aménagement du territoire par définition. Seulement ici, il s'agit d'un office à qui incombent essentiellement des fonctions de coordination et de direction sans que des fonds soient engagés directement au niveau du territoire. Il serait donc faux de conclure, à partir des chiffres avancés, à une corrélation positive entre l'importance des fonds et l'aménagement du territoire, mais il serait encore plus absurde d'en inférer que l'orientation d'une activité vers l'aménagement du territoire est inversement proportionnée à la somme engagée en faveur de l'aménagement! Une interprétation plus réaliste de ces chiffres, qui irait également dans le sens de la prudence à laquelle nous invite le Groupe de travail, semblerait de les attribuer à des fonds engagés en faveur - ou au niveau - du territoire tout court, sans vouloir y introduire la dimension de l'aménagement.

4.2. La problématique des O.F.A.T.

4.2.1. Ambiguïtés sur le plan pratique

Le bref survol des résultats de l'enquête de l'AGROK, ainsi que les quelques remarques critiques que j'ai formulées à leur égard révèlent les difficultés méthodologiques et conceptuelles que doit rencontrer toute tentative de définition d'une activité administrative sous l'angle de son rapport avec l'aménagement du territoire. Ces difficultés proviennent, en grande partie, du fait qu'au niveau de la pratique administrative, l'aménagement du territoire reste une notion ambiguë malgré les nombreux efforts entrepris en vue de sa définition.

Au cours de mes recherches, j'ai pu constater l'incertitude qui avait entouré, à plus d'une occasion, la désignation même de ces prétendues activités se rapportant à l'aménagement du territoire. En répondant au questionnaire de l'AGROK, me dit-on, il fallait souvent "réfléchir" si telle activité de l'office a ou non une influence sur l'aménagement du territoire. Pour certaines activités, m'affirma-t-on, tout dépend de l'angle sous lequel on veut la juger, si, par exemple, on prend en considération les effets à long terme ou à court terme, ou si l'on examine les effets directs ou indirects. Ainsi, parmi les vingt offices retenus par l'enquête, le Secrétariat général du Département de l'économie publique, l'Office fédéral de la protection civile, l'Administration des finances et l'Office central de la défense s'étaient abstenus de répondre au questionnaire du Groupe de travail, estimant que leur activité ne se rapportait "pas directement" ou "pas vraiment" à l'aménagement du territoire. D'autres offices, par contre, se sont appliqués à répondre tout en admettant le dilemme que représentait pour eux la définition d'une activité en rapport avec l'aménagement.

J'ai eu l'occasion de consulter les réponses données par l'Office de l'économie hydraulique à la question de savoir lesquelles, parmi ses activités, sont en rapport avec l'aménagement du territoire. A propos de l'hydrologie nationale, cet office répond avec une hésitation typique: "Oui, mais pas directement. La connaissance des données hydrologiques est une condition indispensable pour l'exécution de toutes les tâches relevant de l'économie hydraulique et elle peut également être importante pour d'autres mesures de planification spatiale"²⁰⁵.

²⁰⁵ Interview avec un fonctionnaire de l'Office de l'économie hydraulique.

Au Bureau du DAT, on insiste sur le fait qu'il n'existe aucun critère scientifique en vertu duquel une activité se rapportant à l'aménagement du territoire puisse être définie, que, dans un sens large, toute activité humaine a des répercussions sur l'espace et qu'en ce qui concerne l'administration on a tout simplement commencé par constater que certaines activités ont un rapport plus étroit que d'autres avec l'aménagement du territoire. "Le rapport d'une activité avec l'aménagement du territoire ne peut être défini que dans le concret. Ce qui complique la chose, c'est que le rapport avec l'aménagement du territoire varie en intensité suivant le niveau où on l'étudie. Prenons l'exemple de la construction des hôpitaux. Au niveau de la commune, cette activité est en rapport direct avec l'aménagement du territoire, et ceci vaut pour pratiquement toutes les activités au niveau communal. Au niveau fédéral, par contre, la construction des hôpitaux devient une activité déjà beaucoup plus abstraite. L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, par exemple, ne participait pas tout de suite à la Conférence des hauts fonctionnaires du fait que son activité ne se rapporte pas DIRECTEMENT à l'aménagement du territoire."²⁰⁶

4.2.2. Ambiguïtés sur le plan linguistique

A part les difficultés qu'il y a sur le plan pratique à savoir ce qu'est au juste une activité se rapportant à l'aménagement du territoire, je voudrais parler des flottements qui règnent sur le plan linguistique. Il existe, dans mon opinion, une différence fondamentale entre l'expression française "activité se rapportant à l'aménagement du territoire" et les termes équivalents allemands "raumrelevante", "raumwirksame" ou "raumordnungs-wirksame Tätigkeiten". La traduction littérale de "raumrelevante" ou de "raumwirksam" est "ayant des effets sur le territoire" ou "étant important du point de vue de l'espace". Apparaît donc l'idée d'une activité ayant un "effet spatial" qui, à la limite, peut se produire à tout moment et de façon totalement incontrôlée. La traduction française courante, en revanche, contient une idée plus restrictive, puisqu'elle associe le mot "aménagement" à la notion de territoire. Or, comme je l'ai dit au début de ce livre, le terme "aménagement" renferme l'idée de contrôle ou d'intervention, idée qui ne ressort pas dans la terminologie allemande. "Par aménagement", écrivait le DAT très récemment, on entend la représentation d'un certain état souhaitable, qui n'est pas fortuit, mais qui peut être obtenu par des mesures appropriées et par une action coordonnée sous tous les rapports" [1].

²⁰⁶ Interview avec le Délégué-adjoint à l'aménagement du territoire.

La problématique des O.F.A.T. repose donc, essentiellement, sur la constatation d'une divergence fondamentale entre le concept "activité se rapportant à l'aménagement du territoire" et la réalité que ce concept recouvre. Quel que soit le point de vue choisi - structures, activités, budgets - l'étude des O.F.A.T. ne permet guère de voir par quoi leurs activités se distinguent des autres tâches de l'administration fédérale si ce n'est par le fait qu'elles ont des répercussions au niveau du territoire. Or, rien ne permet de conclure que ces répercussions soient contrôlées et dirigées en fonction des principes d'aménagement du territoire. Aussi, les termes allemands "raumrelevant" ou "raumwirksam" apparaissent-ils beaucoup plus près de la réalité administrative que l'expression française équivalente.

En même temps, il faut reconnaître qu'à l'époque où l'AGROK réalise son enquête, la politique fédérale d'aménagement du territoire a démarré à peine. Les O.F.A.T. n'ont pas encore eu l'occasion d'orienter leurs activités selon une conception d'aménagement officielle, puisque la conception directrice CK-73 n'existe alors que sous forme de projet. L'AGROK reconnaît bien l'importance de la future CK-73 quand elle dit: "Pour que tous les offices fédéraux intéressés puissent mener une politique commune en matière d'aménagement du territoire, il faudrait que toutes les activités des offices 'orientées selon une conception'... poursuivent un seul et même but: la conception globale de l'aménagement du territoire" et que les autres offices "orientent également, autant que possible, leurs activités selon la conception globale de l'aménagement du territoire" (ou) ne prennent, si possible, aucune mesure qui serait en contradiction avec la conception globale de l'aménagement du territoire"²⁰⁷.

Aussi peut-on supposer que la publication de la conception directrice CK-73 marquera un tournant dans la brève histoire de la politique d'aménagement au niveau de la Confédération, puisqu'elle donnera aux O.F.A.T. la possibilité de s'orienter d'après ses idées directrices, et de coordonner leurs activités sur la base de ses objectifs. Grâce à cette conception le processus de la coordination horizontale pourra enfin être concrètement engagé. Il nous reste maintenant à voir si tel a été effectivement le cas, et quel est le bilan qu'on peut tirer en 1978 quant à la politique de l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération.

²⁰⁷ Voir *Aménagement national suisse*, No 3, octobre 1973, p. 10.

Troisième partie :

La coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire

5. L'administration fédérale en action

5.1. La mission de coordination de la Conférence des hauts fonctionnaires

Depuis son institution en 1972, la Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire s'est réunie une vingtaine de fois. Entre 1972 et 1975, elle a siégé en moyenne quatre fois par année, alors qu'en 1976 et en 1977, elle n'a tenu que trois réunions.

Les réunions plus fréquentes pendant les premières années de son mandat s'expliquent par la tâche principale à laquelle la Conférence se voue pendant cette époque, à savoir la réalisation d'une conception directrice de l'aménagement du territoire national.

5.1.1. La conception directrice CK-73

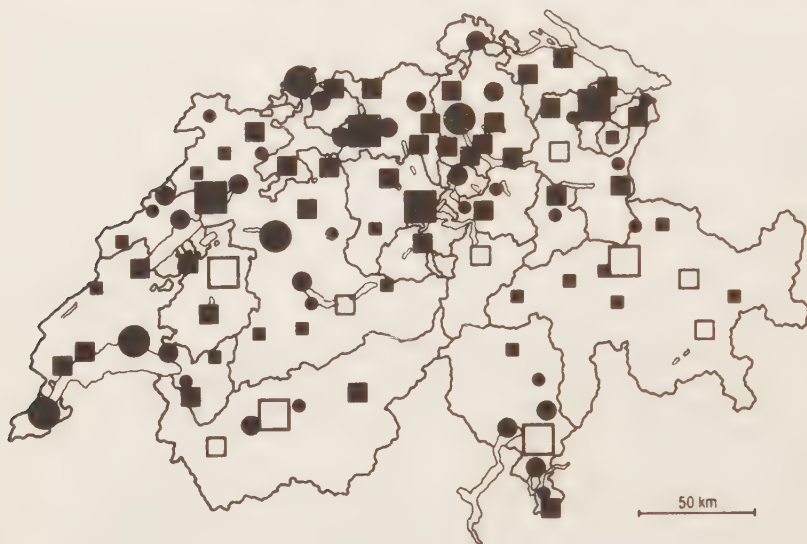
5.1.1.1. Les phases d'élaboration de la conception directrice CK-73

A peine constituée, la Conférence des hauts fonctionnaires reconnaît l'urgence d'élaborer une conception directrice nationale dans le domaine de l'aménagement du territoire. Sans une telle conception, la coordination horizontale pour laquelle elle a été instituée lui paraît pratiquement impossible, faute d'idée commune des objectifs à atteindre. En novembre 1972, "la Conférence des hauts fonctionnaires a constaté que l'une de ses tâches principales consistait à réfléchir à l'avenir de la Suisse. Elle a reconnu du même coup que cette tâche devait être entreprise sur-le-champ, car le besoin d'une conception directrice nationale s'est manifesté de divers côtés" [10].

Officiellement, la CK-73 est, comme l'indiquait son nom, l'oeuvre de la "Chefbeamten-Konferenz" (Conférence des hauts fonctionnaires). La conception directrice, précise le conseiller fédéral Furgler, "a été élaborée, en étroite collaboration, par des spécialistes de l'aménagement du territoire de mon département, et des personnes compétentes des autres départements, représentés à la Conférence des hauts fonctionnaires"²⁰⁸.

²⁰⁸ *Aménagement national suisse*, No 1 et 2, 1974, p. 21.

Tableau 19

STRUCTURE DE L'URBANISATION SELON LA CONCEPTION DIRECTRICE CK-73

-  Centre principal existant
-  Centre moyen existant
-  Petit centre en zone de montagne existant
-  Nouveau centre principal
-  Nouveau centre principal n'assurant qu'une partie des services centraux
-  Nouveau centre moyen
-  Nouveau centre moyen n'assurant qu'une partie des services centraux
-  Nouveau petit centre en zone de montagne

Agglomération principale: Localité centrale de l'importance d'une grande ville, où se trouve un vaste choix d'installations centralisées permettant de couvrir les besoins exceptionnels et très spécialisés. Centre d'une grande région.

Agglomération moyenne: Localité centrale de l'importance d'une ville moyenne avec installations centralisées répondant à une demande élevée. Centre d'une région moyenne.

Source: "La Suisse de la formation des Alpes à la quête du futur"
(Ex-Libris, 1975)

Or, dans les faits, la Conférence ne contribue que peu, matériellement parlant, à l'élaboration de la conception, l'essentiel du travail étant fourni par l'Institut pour l'aménagement national, régional et local de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich (Institut ORL).

En effet, la Conférence des hauts fonctionnaires décide de recourir aux variantes de conceptions directrices en matière d'aménagement du territoire de l'Institut ORL, pour déterminer, à partir de celles-ci, une conception directrice nationale. Aussi, chaque membre de la Conférence est-il invité à réfléchir quant à l'opportunité de telle variante du point de vue de l'activité de son office. Des discussions s'engagent ensuite au sein de la Conférence en vue de définir la variante qui peut faire l'unanimité des offices participants. Les résultats de ces discussions sont consignés dans un premier rapport interne, intitulé "Vers une conception directrice" (mars 1973). Au printemps 1973, la Conférence charge l'Institut ORL d'élaborer une conception nouvelle, tenant compte des remarques formulées par ses membres relatives aux divers secteurs tels que l'agriculture, la protection de l'environnement, l'énergie, la défense nationale, etc. Les travaux effectués dans cette deuxième phase donnent naissance à un rapport interne intermédiaire intitulé "Conception directrice nationale, base de discussion fondée sur le point de vue de la Confédération" (août 1973). Sur la base de ces travaux préparatoires est ensuite élaborée la version finale qui paraît en novembre 1973 sous le titre "Conception directrice de l'aménagement du territoire CK-73".

5.1.1.2. Le contenu matériel de la CK-73

Par rapport aux variantes de l'ORL, la conception directrice CK-73 représente, très grossièrement parlant, une combinaison de la variante 4 pour le Plateau suisse, et de la variante 9 pour les régions de montagne²⁰⁹. Son idée fondamentale consiste en la concentration décentralisée, autrement dit, en l'idée de freiner la croissance des grands centres urbains existants au profit du développement ou de la création de villes moyennes et petites. Elle se distancie par là nettement de l'évolution tendancielle telle que l'a présentée l'Institut ORL.²¹⁰ La répartition des centres principaux, moyens et petits, celle des places de travail, des équipements centraux (hôpitaux, écoles, théâtres, etc), la protection de la nature, l'agriculture, le tourisme, tous ces problèmes sont analysés dans l'optique d'un développement mieux équilibré des différentes parties de la Suisse.

Aussi, la conception directrice CK-73 propose-t-elle d'ajouter, aux cinq centres principaux existants sur le Plateau (Genève, Lausanne, Berne, Bâle, Zürich), huit centres principaux supplémentaires, de sorte qu'il y aurait finalement treize centres principaux répartis dans tout le pays et accessibles à toute la population suisse [10]. De même, les équipements centraux doivent servir essentiellement à donner une impulsion à la croissance dans

²⁰⁹ Voir tableau 8 à la page 83 . Voir aussi tableau 19.

²¹⁰ Voir également *supra*, p. 82 ss.

les régions restées peu urbanisées, "afin de satisfaire l'aspiration vers les avantages de la vie urbaine même dans les régions retirées" [10].

A l'occupation rationnelle de l'espace urbain doit correspondre une utilisation judicieuse de l'espace rural. Bien que la conception directrice CK-73 ne contienne pas d'indications directes concernant la protection de la nature et des sites, elle souligne cependant que "l'espace qui sépare les axes d'urbanisation doit conserver son aspect de campagne" [10]. De même, elle pose le principe que l'agriculture doit rester orientée vers la production "sur toutes les surfaces qui s'y prêtent" [10]. En raison de l'évolution démographique pronostiquée²¹¹, la CK-73 compte cependant avec une perte de terrains agricoles qu'elle estime à 30.000 ha pour l'ensemble de la Suisse. "L'accroissement prévu du nombre d'habitants et des places de travail enlèvera encore à l'agriculture d'autres surfaces utilisables. Cela est inévitable" [10].

Il est donc important de noter que le but de la CK-73 n'est pas de renverser l'évolution tendancielle, mais tout au plus de la freiner. "La conception directrice ne doit qu'atténuer et infléchir la tendance. Elle vise une croissance réduite des grandes agglomérations existantes, mais une croissance renforcée de nombreuses autres régions. Dans les régions de montagne, elle doit maintenir la population au moins à un niveau constant, et éviter par conséquent la diminution à laquelle la tendance conduirait. En admettant que la situation prévue par la conception directrice CK-73 puisse se réaliser d'ici trente ans, la Suisse ne sera alors pas encore urbanisée 'régulièrement'. Elle le sera toutefois moins irrégulièrement que si l'évolution suivait la tendance" [10].

La conception directrice ne constitue pas non plus une possibilité originale par rapport aux variantes à la tendance précédentes. Bien au contraire, la CK-73 est l'aboutissement logique des études qui se sont poursuivies, de manière quasiment ininterrompue, depuis 1963²¹². En effet, comme nous l'avons vu dans la première partie, les contours d'une conception nationale apparaissent progressivement à travers les différents documents administratifs, légaux et politiques portant sur l'aménagement du territoire. Les principes du développement spatial du groupe Kim, les grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature 1971-75, la disposition fondamentale de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (article 1), la conception concernant l'encouragement du développement économique des régions de montagne, pointent tous dans la direction d'une conception directrice visant un objectif bien précis, à savoir un équilibre entre les variantes d'urbanisation

²¹¹ La CK-73 prévoit l'évolution démographique suivante:

		Suisses	Etrangers	Total
Recensement populaire de	1970	5 189 707	1 080 076	6 269 783
Etude prospective de	1980	5 368 570	1 194 862	6 563 432
Kneschaurek	1990	5 596 273	1 254 732	6 851 005
	2000	5 765 894	1 298 502	7 064 396

Source: Délégué à l'aménagement du territoire [10].

²¹² Voir *supra*, p. 80 ss.

extrêmes de la décentralisation et de la centralisation totales. En fin de compte, la conception directrice CK-73 ne fait donc que matérialiser les objectifs formulés précédemment sur le plan politique: "Les principaux objectifs que précise la conception directrice CK-73 n'ont été imaginés ni par l'initiateur ni par les auteurs de cet ouvrage. Ils ont été tirés de l'actualité politique et formulés déjà à plusieurs reprises; une certaine unité de vue paraît s'être faite à l'échelle nationale en ce qui les concerne"[10].

5.1.1.3. La ratification politique de la CK-73

En automne 1973, le DAT invite la Délégation du Conseil fédéral pour l'aménagement du territoire à se prononcer sur le projet de conception directrice de l'aménagement du territoire national. Les conseillers fédéraux Furgler et Brugger se réunissent peu après en présence du Délégué à l'aménagement du territoire de l'époque, M. Rotach, de la Division de l'agriculture, de l'Office de la protection de l'environnement, du Secrétariat général du Département de l'économie publique, de l'Office fédéral des transports, ainsi que du Service des routes et des digues. M. Rotach présente la conception directrice à l'aide de projections murales et fournit les explications orales y relatives. A la suite de ce débat préliminaire au sein de la Délégation gouvernementale, le Conseil fédéral autorise le Département de justice et police à entamer la discussion avec les cantons sur la base de ce projet, et décide, par la même occasion, que le projet CK-73 devra servir de base de coordination au sein de l'administration fédérale: "Tous les services administratifs de la Confédération qui ont à prendre des décisions importantes en matière d'aménagement sont chargés d'utiliser le projet de conception directrice, comme hypothèse générale, dans l'établissement de conceptions partielles et de plans sectoriels, de prendre exemple sur la conception directrice CK-73 pour leurs décisions futures et de faire rapport au bout d'une année, sur les connaissances ainsi acquises"²¹³.

5.1.1.4. La mise en oeuvre de la CK-73

5.1.1.4.1. L'ambivalence de la CK-73: base de discussion ou de coordination?

A première vue, la conception directrice CK-73 ne veut être qu'une simple "base de discussion" [10].

Or, en l'analysant de plus près, on gagne l'impression qu'elle vise plus loin, puisqu'elle se propose, en fait, comme véritable base de coordination au sein de l'administration fédérale. "La politique d'aménagement du territoire ne peut conduire au succès que si l'on suit une politique coordonnée à tous les échelons et dans tous les secteurs de l'activité officielle... Les politiques financière, économique, énergétique, comme celles de l'urbanisation, du trafic, de la santé, de la protection de l'environnement et des sites, doivent être harmonisées entre elles. La coordination

²¹³ *Aménagement national suisse*, juin 1974, p. 51.

doit s'étendre à l'ensemble de l'activité législative et administrative. Cela exige de tous les services d'aménagement que, d'une part, ils gardent constamment en vue la conception directrice (CK-73) et, de l'autre, qu'ils soient en contact permanent les uns avec les autres" [10].

Un calendrier très précis quant à "la marche à suivre" prévoit plusieurs phases pour sa mise en oeuvre dont la première - appelée phase de matérialisation - doit se terminer en 1975 déjà: "La Confédération revoit ses plans sectoriels et les conceptions sur lesquelles ils se fondent à la lumière de la conception directrice CK-73, et remanie simultanément cette conception. Cette phase laborieuse, qui exige beaucoup de la coordination horizontale, doit être achevée au début de 1975" [10].

5.1.1.4.2. La position des O.F.A.T. face à la CK-73

L'enquête du Délégué à l'aménagement du territoire

Aussitôt après la décision gouvernementale concernant la CK-73, le Délégué à l'aménagement du territoire initie donc les premières mesures d'application. Dans un premier temps, le DAT organise une enquête intra-administrative, demandant aux O.F.A.T. de prendre position par rapport à la conception directrice CK-73. Un questionnaire est lancé auprès de tous ces offices, comportant un catalogue de questions précises, permettant de déceler les zones de convergence et de divergence entre une activité administrative donnée et la conception directrice CK-73. Au cas où un office constaterait des divergences, on lui demande de spécifier si celles-ci sont dues à des raisons juridiques, organisationnelles, financières, à l'action de tierces personnes ou à des conflits avec d'autres domaines d'activité de l'administration. De même, les O.F.A.T. sont invités à faire des propositions quant aux mesures futures à prendre.

Une première appréciation des résultats est ensuite faite par l'AGROK. Or, à ce jour, les réponses détaillées de cette enquête sont restées confidentielles. Aucun rapport n'existe à leur sujet si ce n'est des remarques d'ordre plutôt général parues dans le Bulletin d'information du Délégué à l'aménagement du territoire. "Les répercussions spatiales de la plupart des activités administratives ont été jugées comme étant en accord, dans une large mesure, avec la conception directrice ou au moins avec certains aspects partiels de celle-ci. En plus, divers offices ont constaté de manière générale, et sans indiquer des activités précises, un consensus entre leurs activités et les idées de la conception directrice"²¹⁴. Certains offices, il est vrai, signalent des divergences entre leurs tâches et la CK-73. C'est notamment le cas des services dont l'activité est qualifiée comme "orientée selon une tendance" (voir annexe No 2). Les PTT et les CFF, l'Office fédéral du logement et l'Office fédéral de la protection civile, par exemple, rappellent qu'ils sont obligés, de par leurs bases légales, de suivre l'évolution tendancielle et de satisfaire la demande qui en résulte.

²¹⁴ *Aménagement national suisse*, No 3 et 4, 1975, p. 18. Traduction par l'auteur.

Ce résumé très succinct de l'enquête intra-administrative sur la CK-73 n'apporte, hélas, aucun élément nouveau par rapport aux connaissances que nous avons pu acquérir au cours des paragraphes et chapitres précédents. D'une part, le large consensus constaté à propos de la CK-73 ne surprend guère si l'on tient compte du fait que, lors de son élaboration, la Conférence des hauts fonctionnaires a cherché expressément un dénominateur commun pour que la conception directrice soit acceptable pour tous. D'autre part, on pouvait s'attendre que les O.F.A.T., classés par l'AGROK comme ayant une activité "orientée selon la tendance", constateraient une divergence entre leurs tâches et les exigences de la CK-73. Que doit-on donc en conclure, à partir de ces réponses laconiques? Les O.F.A.T. ne font-ils vraiment aucun effort concret, exigé tant par la CK-73 que par le Conseil fédéral, à "revoir les plans sectoriels" et à "prendre exemple sur la conception directrice CK-73"?

Quelques exemples concrets

Faute d'informations officielles plus précises, il a fallu se renseigner auprès des O.F.A.T. afin d'en savoir un peu plus quant à l'influence concrète de la CK-73 au niveau de leurs activités. Il est vrai que parmi une vingtaine d'offices interviewés, la majorité estime que, "dans les grandes lignes", leurs activités s'accordent parfaitement avec les idées contenues dans la CK-73. Ainsi, à l'Office des routes et des digues, on me dit: "La CK-73 a confirmé le réseau des routes nationales et principales, ou vice-versa, comme vous voulez. C'est la question de l'oeuf ou de la poule!" De même, à la Division de l'agriculture, on me signale: "Nous constatons tout simplement que toutes nos mesures sont conformes à la conception directrice CK-73". Toutefois, en poussant les questions un peu plus loin, j'ai pu recueillir des positions plus nuancées face à la conception directrice.

L'Office fédéral des transports: une position "engagée"

L'Office fédéral des transports est présentement engagé dans plusieurs projets tendant à améliorer le trafic par chemin de fer dans l'axe Nord-Sud (Bâle-Chiasso). Ici, on estime que ces projets sont susceptibles de favoriser le développement des petits et moyens centres prônés par la CK-73. Ainsi par exemple, on pense que le projet d'aménagement de bout en bout de la double voie du chemin de fer Berne-Loetschberg-Simplon [22] est conforme aux buts de la conception directrice CK-73. De manière générale, cet office s'efforce d'adapter ses pratiques concessionnaires aux objectifs de l'aménagement du territoire. Lors de l'octroi de la concession pour le funiculaire Zermatt-Sunnegga [26] et [54], par exemple, on tient compte de la protection de la nature dont le principe est posé dans la CK-73. En même temps, on estime que ce projet pourra contribuer au développement des régions de montagne, un autre objectif que vise la CK-73.

L'Office de l'économie hydraulique: une position "indifférente"

La Suisse, nous rappelle-t-on ici, est un pays riche en eau. Par conséquent, du point de vue de l'approvisionnement des agglomérations en eau, toutes les variantes d'habitat, même les plus

extrêmes, sont réalisables. Actuellement, il n'existe aucune ville suisse qui soit éloignée d'un lac de plus de 20 km. Sur le Plateau, notamment, les lacs sont répartis si régulièrement que les conditions hydrauliques y sont optimales. Il est clair qu'avec la création de nouveaux centres, la distance entre une ville et sa source d'eau pourrait encore diminuer. Par conséquent, l'unique raison pour laquelle on pourrait préférer la CK-73 à d'autres variantes d'urbanisation réside dans le fait que, de par la décentralisation concentrée, elle favorise l'abaissement des coûts de transport d'eau potable. A part ces considérations financières, "il nous est vraiment égal quelle conception directrice on va finalement réaliser".

Le Service des chemins de fer: une position "hostile"

Au sein de ce service, j'ai recueilli une opinion qui met en relief la situation particulière des chemins de fer. Les chemins de fer, nous fait-on comprendre ici, vivent essentiellement des grands centres. De ce point de vue donc, la conception directrice apparaît plutôt hostile aux chemins de fer (eisenbahnfeindlich), puisqu'elle prône l'augmentation des centres urbains petits et moyens. Par ailleurs, on est sceptique quant à la viabilité des nouvelles villes. L'expérience montre que les grandes villes doivent être éloignées au moins de 120 km l'une de l'autre pour que chacune puisse être un véritable pôle d'attraction. Dans la Ruhr, par exemple, il existe plusieurs grandes villes (Köln, Düsseldorf, Dortmund) sans qu'aucune n'ait réussi à devenir un vrai centre. Si l'on réalise la CK-73, la même chose risque de se produire en Suisse: Zürich, par exemple, serait trop proche des villes nouvelles pour que ces dernières puissent vraiment se développer.

Or, malgré ces doutes, on réfléchit quand même si et de quelle manière les CFF pourraient contribuer à la réalisation de la CK-73. Dans certaines régions, estime-t-on, une amélioration des lignes des CFF pourrait contribuer à la réévaluation de leur centre tel que le prévoit la CK-73 (St-Gall par exemple). Dans la mesure où la CK-73 combat non seulement la concentration extrême, mais également la dispersion anarchique de l'habitat, les CFF peuvent également y contribuer positivement. Aussi, une étude récente concernant la planification du transport par chemin de fer tient-elle expressément compte de ces considérations [3].

La Division de l'agriculture: une position "nuancée"

La Division de l'agriculture, quant à elle, se déclare entièrement d'accord avec le principe de la décentralisation concentrée. Celle-ci recouvre parfaitement la position de la Division concernant le problème du ravitaillement de la population en général, et en périodes troublées, en particulier²¹⁵. A cet office, on émet des doutes, en revanche, quant à la valeur des pronostics démographiques utilisés par la CK-73. Au lieu de recourir à une simple extrapolation de la tendance, il aurait fallu se demander quelle était l'évolution démographique, non probable, mais

²¹⁵ Voir par exemple *Cinquième rapport sur l'agriculture*, du 23 décembre 1976.

souhaitable pour la Suisse dans l'avenir. Au fait, la Division de l'agriculture touche ici à la principale faiblesse de la CK-73, à savoir qu'elle représente, tout compte fait, un produit de la haute conjoncture et qu'elle est donc mal adaptée à la situation économique telle qu'elle commence à se dessiner en Suisse à partir de 1974.

5.1.1.5. La portée de la CK-73

Dès sa publication, la conception directrice CK-73 est mise en question par plusieurs événements. Tout d'abord, comme certains O.F.A.T. l'ont justement pressenti, la récession économique vient bouleverser les prévisions démographiques sur lesquelles elle se fonde et révèle par là un de ses défauts principaux: "La conception directrice CK-73 élaborée par la Confédération comporte la faiblesse décisive, que la constellation démographique concrète, qui est placée sous le signe d'une régression démographique à long terme, rend impossible la décentralisation concentrée, tout simplement parce que les hommes qui devraient vivre dans les nouveaux centres projetés, manquent"²¹⁶. Ensuite, la CK-73 provoque une levée de boucliers, notamment de la part des cantons romands qui s'opposent à "la planification dirigiste" de la CK-73²¹⁷. Enfin, le rejet de la loi sur l'aménagement du territoire, dont l'acceptation aurait pu corroborer la valeur de la CK-73 sur le plan légal, contribue à miner encore plus la crédibilité de la conception nationale.

Aussi, face à la situation rapidement changeante sur les plans économique et politique, les échéances posées par la CK-73 s'avèrent-elles utopiques. D'ailleurs, en 1974 déjà, le DAT juge nécessaire d'en préciser la portée dans une lettre circulaire qu'il adresse à tous les O.F.A.T. La phase de matérialisation (qui devait se terminer en 1975), "ne doit pas être limitée par le temps, car il faut assurer une analyse continue du développement du pays, mais aussi parce que la tâche d'élaborer des conceptions directrices est une tâche permanente"²¹⁸. Dans la CK-73 elle-même, il est prévu

²¹⁶ Hürlimann, A. [112].

En effet, ainsi qu'il ressort des statistiques qui suivent, l'évolution de la population entre 1972 et 1976 est régressive quant à la population totale, et stagnante quant à la population suisse:

Population résidente (en millions)

	<u>Suisses</u>	<u>Etrangers</u>	<u>Total</u>
1972	5 237	1 073	6 310
1973	5 256	1 094	6 350
1974	5 274	1 102	6 376
1975	5 290	1 043	6 333
1976	5 308	990	6 298

Source: Société pour le développement de l'économie suisse.

²¹⁷ Voir également [72].

²¹⁸ Lettre circulaire du DAT, du 21 février 1974, Traduction par l'auteur.

qu'elle doit "encore être développée pour donner naissance à une conception directrice 74, à une conception directrice 75, et, ultérieurement, à la conception directrice CH" [10].

Finalement, la CK-73 ne permet donc que de faire un tout premier pas en direction de cette coordination horizontale qu'elle a initialement envisagée. Le DAT me rappelle qu'il ne s'agit pas, à propos de la conception directrice, de forcer la main aux divers offices, mais uniquement de recueillir leurs points de vue sur la question: "Le but de notre enquête intra-administrative sur la CK-73 n'était pas de corriger ou de "remanier" la CK-73, mais uniquement d'apporter une critique constructive. Il s'agissait dans le fond d'une sorte de "jeu de planification" où nous disions aux offices: si vous deviez tenir compte de la CK-73, que feriez-vous?". Dans le même sens, on peut lire, dans le Bulletin d'information du Délégué à l'aménagement du territoire: "La Conférence des hauts fonctionnaires était consciente du fait que la CK-73 ne pouvait représenter qu'une esquisse très rudimentaire de l'aménagement futur de la Suisse... Dans sa forme de novembre 1973, elle était destinée à être une base de discussion"²¹⁹.

En tant que telle, la CK-73 exerce pourtant une influence considérable au sein de l'administration fédérale, considérant que la plupart des O.F.A.T. finiront par reconnaître l'importance du principe de la décentralisation concentrée. Par ailleurs, comme l'a souligné E. Heer, la conception directrice CK-73 "est pour le moment la seule conception d'aménagement du territoire qui, plus concrétisée par rapport aux variantes ORL, s'oppose à l'évolution tendancielle anarchique"²²⁰. Ainsi, malgré les critiques qu'on lui porte, malgré le triste sort politique que les cantons lui réservent, la CK-73 reste une idée sur laquelle l'administration fédérale continue à réfléchir et qu'elle essaie d'améliorer et d'adapter à la situation économique et politique nouvelle.

5.1.2. L'élaboration de données de base en matière d'aménagement du territoire

A ce jour, le document le plus important qu'ait produit la Conférence des hauts fonctionnaires est, sans aucun doute, la conception directrice CK-73. Or, celle-ci n'est pourtant qu'un début, qu'un premier reflet de "la volonté coordinatrice interne" [50, année 1974] de la Confédération. Aussi, parallèlement aux travaux portant sur la CK-73, la Conférence des hauts fonctionnaires mandate son groupe de travail "AGROK" pour procéder à d'autres études en vue d'élargir la base des données à la disposition de l'administration fédérale en matière d'aménagement du territoire. J'ai déjà mentionné et analysé l'enquête de grande envergure que l'AGROK lance auprès des O.F.A.T. concernant leurs activités, compétences, conceptions et pronostics en matière d'aménagement du territoire. L'AGROK remplissait par là une bonne partie déjà du mandat que lui avait confié la Conférence des hauts fonctionnaires en 1972.

²¹⁹ *Aménagement national suisse*, No 3 et 4, 1975, p. 19.

²²⁰ Traduction par l'auteur [110].

Or, cette enquête n'est pas, de loin, le seul travail exécuté par l'AGROK. Celle-ci s'attaque également à d'autres problèmes dont deux notamment réclament une solution urgente, au fur et à mesure que les membres du groupe de travail se familiarisent avec les activités des autres offices participants.

5.1.2.1. Harmonisation des bases de planification

En effet, à travers mes discussions au sein de l'administration fédérale, il apparaît que les débuts de l'AGROK sont plutôt difficiles. On avait de la peine à trouver son identité au sein de cet organisme, administrativement et matériellement si hétérogène. D'emblée, les participants sont déconcertés de constater combien différentes sont les bases, avec lesquelles chacun d'eux travaille. On se rend compte, pour la première fois, que les offices fédéraux utilisent des pronostics démographiques différents, que certains se basent, par exemple, sur l'hypothèse qu'en l'année 2000 il y aura 7 millions d'habitants en Suisse, alors que d'autres se basent sur le chiffre de 7,5 millions, etc. Les mêmes divergences sont découvertes à propos du produit national brut et d'autres variantes économiques. C'est donc assez brutalement que les offices fédéraux se réveillent à l'urgence d'harmoniser leurs bases de travail. Aussi est-ce dans ce domaine, que l'AGROK fait aussitôt un effort en vue d'aboutir à des propositions concrètes pour des bases de planification communes à tous les offices. Considérées comme "un moyen auxiliaire pour réaliser la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire", ces propositions sont mises à la disposition des offices en mai 1975²²¹.

5.1.2.2. Uniformisation des concepts de planification

Un deuxième point sur lequel butent les membres de l'AGROK est le manque de consensus à propos d'une expression donnée. Chacun interprète à sa manière les notions d'"aménagement", de "territoire" et, partant, d'"aménagement du territoire". Les interprétations s'approchent tantôt de l'idée de la colonisation telle que l'avait propagée H. Bernhard en 1920, tantôt de l'urbanisation telle que l'entendaient les techniciens des années trente; tantôt le territoire est conçu comme une notion essentiellement géographique, tantôt on lui confère un sens profondément sociologique.

En août 1973, le groupe de travail établit une liste de définitions des concepts les plus importants se rapportant au domaine de la politique de l'aménagement du territoire. Lors des discussions au sein de la Conférence des hauts fonctionnaires, des groupes de travail ou avec le DAT, les O.F.A.T. peuvent désormais recourir à une terminologie qui est claire et intelligible pour tous. Aussi, à force d'utiliser - et d'être exposés - à ce nouveau vocabulaire, les O.F.A.T. se forment-ils progressivement un langage de planification commun. Le premier - et plus important - jalon vers la coordination horizontale est ainsi posé.

²²¹ Le document y relatif reste cependant confidentiel.

5.1.2.3. Etudes complémentaires à la CK-73

Les réactions négatives de beaucoup de cantons face à la conception directrice CK-73 étaient symptomatiques du fait que celle-ci avait été élaborée trop en "vase clos". Etant l'oeuvre d'un cercle relativement restreint d'offices fédéraux, elle ne tint apparemment pas assez compte des préoccupations particulières des cantons. Conscient de ce problème, et anticipant sur l'aboutissement du référendum lancé contre la loi sur l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral précise dans son rapport de gestion de 1974: "Il est maintenant prévu que les 26 partenaires, à savoir les 25 cantons et la Confédération, termineront leurs études sur les conceptions directrices autonomes d'ici à la fin de 1975... Si le référendum contre la loi sur l'aménagement du territoire devait aboutir, il serait nécessaire de modifier... le plan opérationnel. Le supplément de temps disponible pourrait alors être employé à renforcer, sur le plan politique, la compréhension des idées sur lesquelles reposent les conceptions directrices en la matière" [50, année 1974].

C'est dans cet esprit que la Conférence a lancé, au cours de ces dernières années, d'autres études destinées à obtenir des informations supplémentaires pour la discussion autour de la conception directrice et pour la coordination des plans sectoriels de l'administration. Par exemple, la Conférence chargea l'AGROK ainsi que divers petits groupes de travail "ad hoc" d'examiner plus en détail les régions dans lesquelles la CK-73 propose la création de nouveaux centres²²². Dans une deuxième étape, la Conférence décida de recourir au recensement de la population de 1970, afin d'obtenir des données supplémentaires permettant de juger de l'opportunité de la localisation des centres proposés. La Conférence initia également une étude des mouvements populaires en Suisse, mouvements dont elle constata qu'ils étaient restés vifs, malgré l'arrêt quasi total de la croissance démographique²²³.

5.1.3. Activité consultative en matière législative

La Conférence des hauts fonctionnaires est enfin consultée à propos des projets de lois qui sont en rapport avec l'aménagement du territoire. Ainsi s'est-elle prononcée, par exemple, sur les projets de loi concernant l'aide en matière d'investissement dans les régions de montagne et l'aménagement du territoire, de même que sur le projet de loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements.

Bien que la Conférence n'ait qu'une fonction consultative, son poids en tant que "conseillère législative" paraît être considérable. Dans certains cas, la Conférence réussit soit à éliminer soit à modifier les articles de projets législatifs qui lui sont soumis. Au printemps 1977 notamment la Conférence provoque le changement de plusieurs articles du nouveau projet de loi sur l'aménagement du territoire. De même, elle semble avoir influé fortement sur les grandes options de cette loi, rendue publique très récemment.

²²² *Aménagement national suisse*, No 3 et 4, 1975, p. 19.

²²³ *Idem*.

5.1.4. Intentions d'avenir

Dans un article sous-titré "Et maintenant que faut-il faire?"²²⁴, le Délégué-adjoint à l'aménagement du territoire évoque les problèmes les plus urgents que la Conférence des hauts fonctionnaires souhaiterait résoudre dans l'avenir. Le premier, en l'occurrence, consiste en l'élaboration de nouveaux pronostics, notamment quant à la population et à la force de travail en Suisse. La récolte de données régionales - "par lesquelles il faut sous-entendre surtout les prévisions cantonales"²²⁵ - devrait permettre d'élaborer une base de planification commune aux cantons et aux offices de l'administration fédérale. En deuxième lieu, la Conférence se propose de réfléchir aux mesures concrètes qui sont nécessaires, et possibles, en vue de réaliser le principe fort abstrait de la décentralisation concentrée. Ici encore, elle envisage une collaboration plus étroite avec les cantons.

Pour l'instant, rien de bien concret n'est encore sorti de ces projets. En effet, après le rejet de la loi sur l'aménagement du territoire, la Conférence décide "de poursuivre les études sur l'évolution en matière de structure démographique et d'affectation des territoires, tout en leur accordant moins de priorité" [50, année 1976]. A l'heure actuelle, il semble que les travaux au sein de la Conférence et de l'AGROK aient perdu quelque peu en importance en faveur de groupes de travail bilatéraux entre le Délégué à l'aménagement du territoire et un office fédéral donné. Aussi, en attendant la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire, la Conférence des hauts fonctionnaires, et avec elle, la coordination multilatérale en matière d'aménagement du territoire, semble s'être provisoirement mise en veilleuse.

²²⁴ *Aménagement national suisse*, No 3 et 4, 1975, p. 19.

²²⁵ *Idem.*

5.2. La mission de coordination du DAT

Tel une araignée qui tisse sa toile, le DAT a établi, au cours de ses sept années d'existence, un réseau coordinateur qui s'étend horizontalement à travers virtuellement tous les départements fédéraux, et verticalement jusqu'à la direction politique de l'administration fédérale. En effet, la coordination n'est pas réalisée du moment que les structures y relatives sont créées. Encore faut-il les activer, les stimuler, les animer sans cesse pour que le processus de coordination soit enclenché et assuré dans le temps. Aussi est-ce le DAT qui a donné les impulsions initiales pour les études réalisées par la Conférence des hauts fonctionnaires et son groupe de travail AGROK. C'est encore lui qui veille à ce que ses propres groupes de travail restent en mouvement et gardent - ou reprennent - leur élan initial. C'est le DAT qui, au travers de sa collaboration avec les offices, comités ou commissions fédérales, rappelle constamment les buts de la politique fédérale d'aménagement du territoire. C'est enfin grâce au DAT que les intérêts de l'aménagement du territoire sont vigoureusement défendus auprès du gouvernement fédéral.

5.2.1. Au niveau de l'administration

5.2.1.1. L'activation des groupes de travail

5.2.1.1.1. Aménagement du territoire et espace rural

Créé en 1972, le groupe de travail "espace rural" (GER) se fixe pour tâche de jeter les bases devant servir à l'aménagement de l'espace rural. A cette fin, il se propose notamment d'étudier les différentes qualités du sol, d'établir des cartes d'aptitudes climatiques, de recenser les dangers naturels, ainsi que de dresser des inventaires et critères pour la délimitation des zones à protéger. Or, les travaux du GER ne peuvent progresser selon le plan initial²²⁶. Les travaux relatifs à la conception directrice CK-73, les discussions qui s'ensuivent entre la Confédération et les cantons, le rejet de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire enfin, constituent autant de facteurs poussant à l'arrière-plan les études du GER, qui pressent apparemment moins en raison du fait qu'elles concernent des recherches de bases portant essentiellement sur le moyen et long terme. Aussi, l'année 1974 s'écoule-t-elle sans que le GER ne se réunisse une seule fois.

²²⁶ Voir également *supra*, pp. 104 ss.

Ce n'est que l'année suivante que le nouveau Délégué à l'aménagement du territoire décide de réanimer le groupe de travail "espace rural". Par sa lettre circulaire du 26 mai 1975, M. Baschung invite les offices membres du groupe à reprendre les séances de travail afin de terminer, sous sa direction personnelle, les études commencées. Grâce à cette initiative, les travaux du GER sont aujourd'hui sur le point de s'achever. Une carte d'aptitudes climatiques pour l'agriculture vient d'être publiée en décembre 1977, et la publication d'une carte des aptitudes du sol a eu lieu dans le courant de l'année 1978.

5.2.1.1.2. Aménagement du territoire et intérêts militaires

Comme je l'ai relevé plus haut, le DAT a également créé quelques groupes de travail bilatéraux dans lesquels il étudie les planifications sectorielles de la Confédération avec un office donné. Dans ce domaine, le groupe de travail le plus actif est, sans doute, le groupe "aménagement du territoire et intérêts militaires" (GATIM) créé le 24 octobre 1975, et au sein duquel le DAT collabore étroitement avec la Section des places d'armes et du tir. Le Conseil fédéral souligne l'importance de ce groupe dans son rapport sur la situation et la planification dans le domaine des places d'armes, d'exercices et de tir de 1976, où il dit: "En vertu de l'article 22 quater de la Constitution, la Confédération doit tenir compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire. Lors de la planification et de la réalisation de leurs projets, les organes militaires s'efforcent de collaborer avec les offices civils de planification. Cette coopération est d'autant plus nécessaire que, jusqu'à présent, les besoins militaires n'ont pas ou que partiellement retenu l'attention de ces offices. Le Département de justice et police et le Département militaire ont chargé un groupe de travail de faire figurer les projets militaires aux divers échelons de la planification locale, régionale et nationale, de telle manière que les divergences d'intérêts puissent être éliminées à temps" [52].

Les résultats des études réalisées par le GATIM seront repris plus tard sous la forme d'une recommandation à l'intention des services de l'armée ainsi que des autorités et des offices compétents en matière d'aménagement du territoire. Un rapport intermédiaire a été conclu à la fin de l'année 1978.

5.2.1.1.3. Aménagement du territoire et navigation aérienne

Depuis 1973, l'Office de l'air est légalement tenu de prendre en considération, dans l'exercice de ses activités, les intérêts de l'aménagement du territoire. Rappelons que cet office, tout comme les autres services accordant des concessions (Office fédéral des transports, par exemple), est obligé, de par la loi, d'accorder une concession dès que les conditions légales sont remplies. Or, la politique fédérale d'aménagement du territoire crée une situation délicate pour ces services puisque l'octroi d'une concession n'est dorénavant plus "automatique": en sus des critères techniques et économiques, ces offices doivent désormais s'assurer que

les projets qui leur sont soumis répondent aux critères de l'aménagement du territoire (protection de la nature, lutte contre la dispersion des installations).

Pour l'Office de l'air, cette exigence est devenue une obligation légale puisque l'ordonnance sur la navigation aérienne du 14 novembre 1973 stipule: "L'installation des aérodrômes doit être mise en harmonie avec l'aménagement du territoire" (article 33). De même, l'Office de l'air est tenu de refuser une concession "si la construction est incompatible avec les intérêts de l'aménagement du territoire..." (article 38). Il y a peu de temps, le Délégué à l'aménagement du territoire a donc mis en route un groupe de travail "DAT-Office de l'air" afin de discuter, et de résoudre, les problèmes tout à fait nouveaux auxquels cet Office se trouve confronté depuis l'introduction de la politique d'aménagement du territoire au niveau de la Confédération.

5.2.1.2. La collaboration du DAT avec la Centrale pour le développement économique régional

En 1974, la conception gouvernementale concernant le développement des régions de montagne se matérialise en une loi en vertu de laquelle la Confédération accorde des prêts à des régions "dûment constituées" [18]. Or, les programmes de développement de celles-ci sont examinées lors d'une procédure à laquelle participe non seulement le DAT, mais également la Conférence des hauts fonctionnaires.

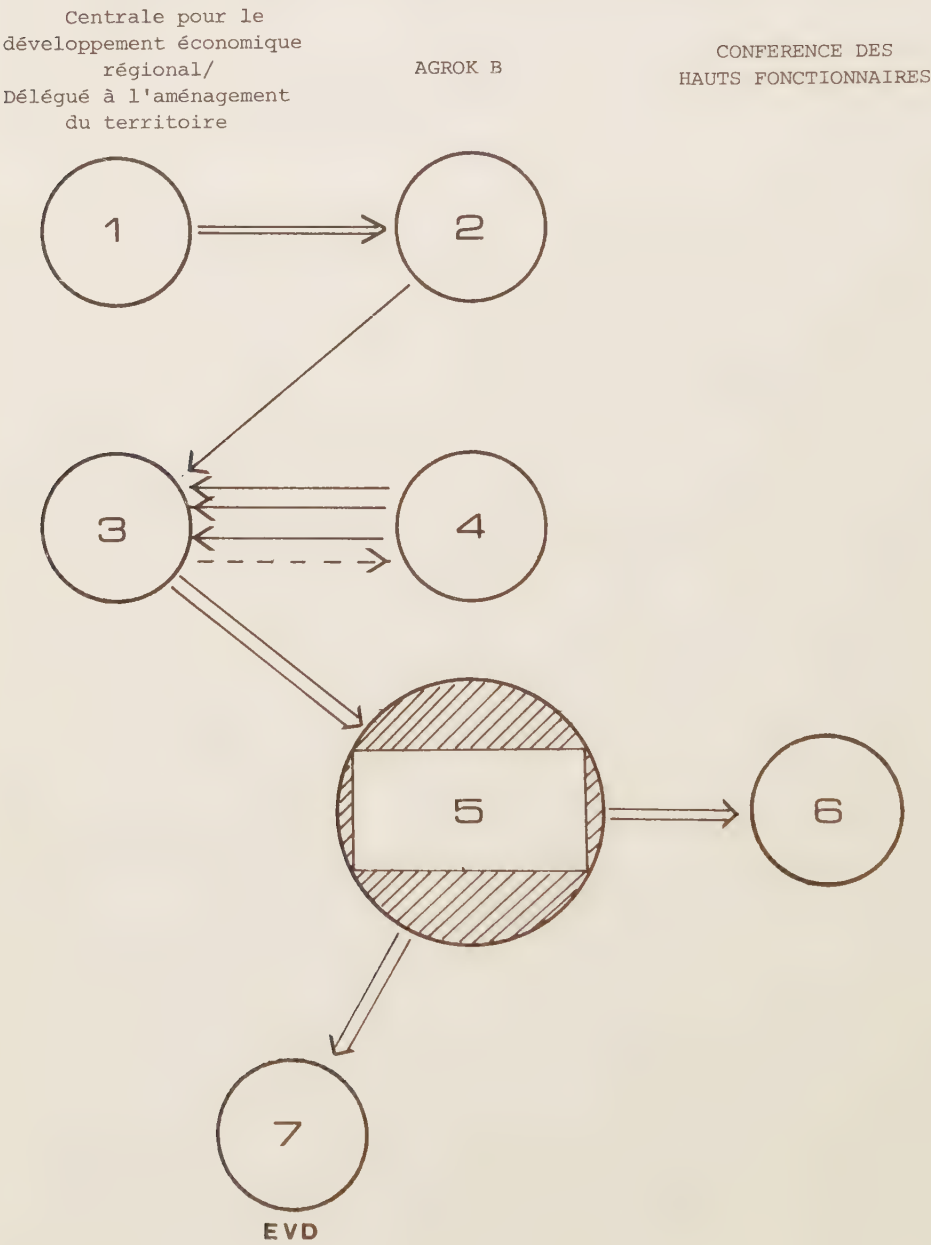
5.2.1.2.1. Participation à la procédure d'examen des concepts de développement régionaux

Cette procédure d'examen se déroule, en fait, en plusieurs phases (voir également tableau 20). Dans un premier temps, le Délégué à l'aménagement du territoire et la Centrale pour le développement économique régional rédigent conjointement un rapport préliminaire (Prüfungsbericht) qui contient une première appréciation du concept de développement régional (CDR) en question [61]. Ce rapport, ainsi que le concept, sont ensuite envoyés à tous les offices membres du comité de coordination AGROK B²²⁷. Ceux-ci étudient le dossier, organisent éventuellement des discussions bilatérales avec d'autres services et consultent, le cas échéant, les classeurs et d'autres bases de travail auprès de la Centrale pour le développement régional. Chaque service élabore ensuite une brève prise de position écrite à l'intention de la Centrale. En tenant compte de ces avis, celle-ci procède enfin à la rédaction du "rapport définitif" (definitiver Prüfungsbericht) qu'elle soumet de nouveau à tous les membres de l'AGROK B. C'est seulement après avoir pris connaissance de ce document final que l'AGROK B se réunit, en présence des experts et des instances politiques cantonales ayant élaboré, respectivement approuvé, le CDR en question. Après cet échange de vues entre représentants cantonaux

²²⁷ Quant à l'origine et à la fonction de l'AGROK B, voir *supra*, p. 104 ss.

Tableau 20

LA PROCEDURE D'EXAMEN DES CONCEPTS DE DEVELOPPEMENT REGIONAUX



Source: Interview au sein d'un O.F.A.T.

et fédéraux, l'AGROK B adopte le rapport définitif, sous réserve de positions divergentes, qui sont communiquées à la Conférence des hauts fonctionnaires. Celle-ci a ainsi la possibilité de formuler des recommandations à l'intention du Département fédéral de l'économie publique, qui décide, en dernier ressort, quant à l'approbation des CDR par la Confédération.

5.2.1.2.2. Intervention au sein du comité de coordination AGROK B

L'examen des concepts de développement régionaux permet au DAT d'intervenir pratiquement dans toutes les phases de la procédure. Ceci est d'autant plus important que l'examen des concepts par l'AGROK B ne se fait pas, a priori, dans l'optique de l'aménagement du territoire, mais dans la perspective sectorielle de chaque office. Or, il convient de rappeler ici que les personnes qui siègent dans l'AGROK B sont, en règle générale, les mêmes qui participent au groupe de travail pour la coordination en matière d'aménagement du territoire au sein de l'administration fédérale, à savoir l'AGROK A. Il s'agit, par conséquent, de gens qui ont été sensibilisés par la problématique de l'aménagement du territoire déjà longtemps avant l'institution de l'AGROK B. On peut donc supposer que leurs perspectives particularistes soit quelque peu atténuées par la vision d'ensemble qu'ils ont pu gagner en matière d'aménagement du territoire. Etant membre de l'AGROK B lui-aussi, le DAT a, par ailleurs, l'occasion d'intervenir lors de ses séances, et de plaider ainsi la cause de l'aménagement du territoire devant tous les O.F.A.T. présents.

Jusqu'ici, dix-neuf concepts de développement ont été approuvées par le Département fédéral de l'Economie publique²²⁸. Si l'on considère que l'AGROK B n'a tenu sa première séance qu'en juillet 1975, on peut se rendre compte du travail appréciable qu'elle a déjà fourni à ce jour. En effet, contrairement à l'AGROK A, qui se consacre essentiellement à des recherches de base, l'AGROK B est appelée, dès son institution, à se prononcer sur des problèmes politiques concrets.

²²⁸ A savoir: (fin 1977)

Canton de Berne

1. Oberes Emmental
2. Oberland Ost
3. Schwarzwasser
4. Kandertal

Canton du Valais

5. Goms
6. Brig-Oestlich Raron
7. Visp-Westlich Raron
8. Leuk

Canton des Grisons

9. Surselva
10. Heinzenberg-Domleschg/Hinterrhein
11. Prättigau
12. Schanfigg

Canton de Lucerne

13. Luzerner Berggebiet

Canton de Glaris

14. Glarnerhinterland/Sernftal

Demi-canton d'Obwald

15. Sarneraatal

Canton de Schwyz

16. Innerschwyz
17. Einsiedeln

Canton de St-Gall

18. Toggenburg

Canton d'Uri

19. Uri

5.2.1.3. L'influence du DAT au sein des commissions fédérales

A l'heure actuelle, le Délégué à l'aménagement du territoire participe - comme membre ordinaire ou à titre d'expert - à une demi-douzaine de commissions fédérales²²⁹. Au sein de celles-ci, son influence varie, il est vrai, suivant la composition et l'activité de la commission envisagée. Alors que certaines d'entre elles sont peu actives - du moins momentanément - d'autres, par contre, sont extrêmement dynamiques. Ainsi le DAT contribue-t-il fortement aux travaux de la Commission fédérale pour le tourisme dont la publication d'une conception suisse du tourisme est imminente. De même, le DAT influe sur les travaux de la Commission fédérale pour la conception globale des transports, en faisant valoir notamment le principe de la décentralisation concentrée. Par ailleurs, un grand nombre de données de base utilisées par cette Commission sont fournies par les collaborateurs du Délégué. La Commission fédérale pour la construction des logements, enfin, a créé un groupe de travail au sein duquel le DAT collabore à l'élaboration d'une ordonnance d'exécution commune à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements et à la future loi sur l'aménagement du territoire. C'est d'ailleurs grâce au DAT que l'idée d'une telle ordonnance - coordonnant le secteur du logement avec celui de l'aménagement - est prise en considération.

Dans toutes ces instances, le succès de la coordination entre le DAT et un office donné dépend avant tout des contacts personnels qu'il peut créer avec leurs représentants. En mettant l'accent sur la bonne entente sur le plan humain, le DAT est à même de sensibiliser les offices fédéraux pour le problème de la coordination en matière d'aménagement du territoire, même au sein d'organismes qui n'ont pas, a priori, une vocation de coordination dans ce domaine.

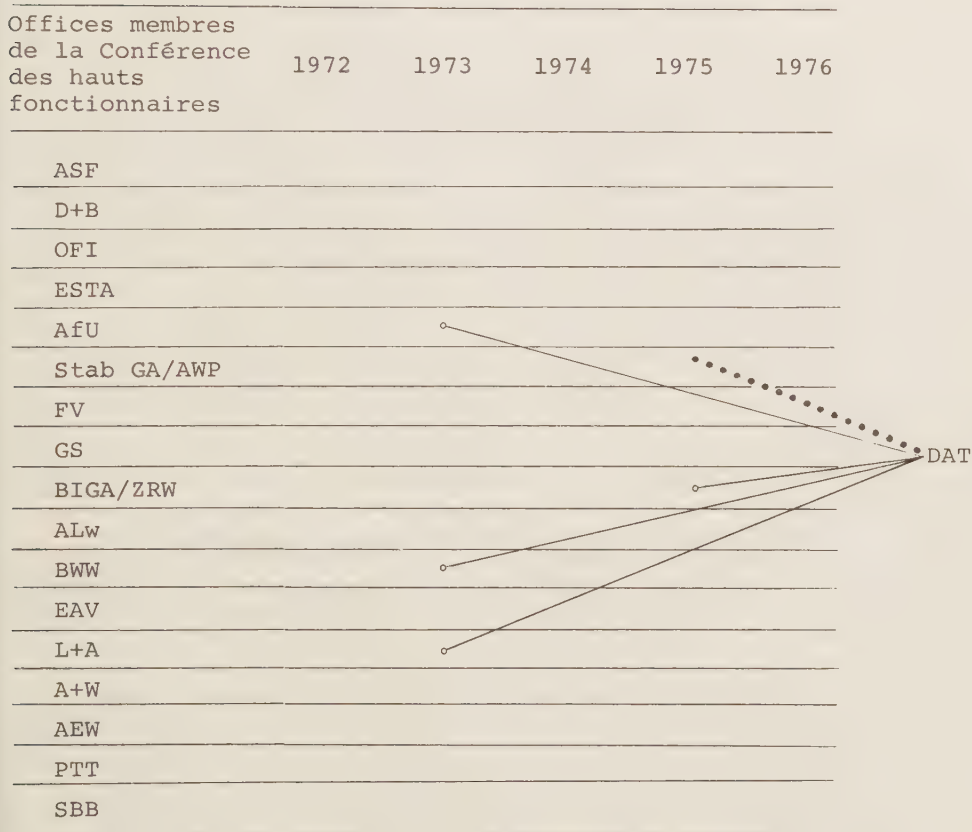
5.2.1.4. Les initiatives spontanées du DAT

Le tableau des actions relationnelles du Délégué à l'aménagement du territoire serait incomplet si je ne mentionnais pas les nombreuses relations personnelles qu'il entretient avec les cadres supérieurs et moyens des différents offices fédéraux. En dernière analyse, le DAT table moins sur les structures coordinatrices qui l'appuient dans sa tâche, que sur les liens personnels qu'il peut créer au sein de l'administration fédérale. Il ne faut pas oublier, à ce propos, que les relations entre les O.F.A.T. et le DAT son différentes pour chaque office considéré. Au sein de la Conférence des hauts fonctionnaires par exemple, on peut distinguer au moins trois types de relations bilatérales entre le DAT et les services administratifs: d'abord, les services dont la coordination avec le DAT a été institutionnalisée en vertu d'une décision légale ou administrative (voir tableau 21); ensuite les offices avec qui le DAT collabore étroitement sans que cette coopération ait été institutionnalisée (par exemple avec l'Inspektorat des forêts ou le Service des PTT); enfin, les offices avec qui les contacts sont restés lâches, en dépit de leur intégration dans la Conférence des hauts fonctionnaires.

²²⁹ Voir également *supra*, pp. 114-115.

Tableau 21

COORDINATION BILATERALE INSTITUTIONNALISEE ENTRE LES O.F.A.T.
ET LE DAT



Le Délégué à l'aménagement du territoire utilise donc toutes les occasions, une rencontre au hasard ou un voyage d'affaires par exemple, afin de rentrer en contact avec les fonctionnaires fédéraux concernés par l'aménagement du territoire. Ces rencontres informelles sont un moyen complémentaire du DAT - et un moyen puissant - qui lui permet de développer la compréhension pour l'aménagement du territoire au sein de l'administration. "L'aménagement du territoire", insiste le DAT, "n'est pas une question de structures ou de lois, mais avant tout une question de caractère, de discernement, et de volonté".

5.2.2. Au niveau du gouvernement

5.2.2.1. Les relations du DAT avec la Délégation du Conseil fédéral pour l'aménagement du territoire

Comme nous l'avons vu, le Délégué à l'aménagement du territoire peut inviter la Délégation du Conseil fédéral à se pencher sur un problème qui lui paraît mériter l'attention gouvernementale. Jusqu'à récemment, le DAT n'a recouru que rarement à cette prérogative, puisque la Délégation gouvernementale ne s'est réunie, en moyenne, que deux fois par an, et elle n'a même pas siégé entre le printemps 1976 et 1978. Ce n'est que l'année dernière que la Délégation a repris de l'élan et ceci à un rythme plus important qu'auparavant. Entre 1978 et le printemps 1979 elle a siégé pas moins de quatre fois, en se penchant notamment sur des questions de principes d'aménagement tels qu'ils se trouvent ancrés dans l'article 3 du nouveau projet de loi sur l'aménagement du territoire du 27 février 1978.

Le Délégué à l'aménagement du territoire souligne que chaque rencontre avec la Délégation du Conseil fédéral est un "événement réjouissant". Même si, à certaines occasions, elle ne peut pas rentrer dans les vues du DAT, dans beaucoup d'autres cas, par contre, le Délégué trouve en elle un appui solide, comme c'était le cas, par exemple, lorsque la Délégation gouvernementale fut appelée à juger des mérites de la conception directrice CK-73²³⁰.

La Délégation du Conseil fédéral se montre également compréhensive à l'égard d'une initiative de M. Rotach, qui l'invite à se prononcer sur l'opportunité d'une "conception des conceptions" (Konzept der Konzepte). Le Délégué de l'époque pose notamment la question de savoir s'il est possible d'intégrer les différentes conceptions existant au niveau de la Confédération dans une conception plus globale et comment, le cas échéant, le Conseil fédéral pourrait assurer la coordination des diverses conceptions partielles au niveau politique. L'Office fédéral de l'environnement et l'Office fédéral des transports sont invités à la séance puisque l'intention est de coordonner, dans une première étape, les trois grandes planifications: environnement, transports et espace (conception directrice CK-73). La Délégation du Conseil fédéral ne s'oppose pas, a priori, à cette idée, mais souhaite des propositions plus concrètes.

²³⁰ Voir *supra*, p. 147.

Dès 1975, il incombe au nouveau Délégué à l'aménagement du territoire M. Baschung, de réfléchir à la suite à donner à ce projet. Or, entre-temps, une situation nouvelle a commencé à se profiler à l'horizon politique. Le grondement des cantons mécontents de la CK-73, le référendum lancé contre la loi sur l'aménagement du territoire, la récession économique enfin, suffisent à tempérer l'euphorie planificatrice, qui a prévalu encore quelques années auparavant. Dans ces circonstances, la réalisation du projet grandiose de la "conception des conceptions" apparaît difficile, pour ne pas dire impossible. Aussi, en se basant sur ses nombreux pourparlers au niveau de la Confédération et des cantons, le DAT aboutit-il à la conclusion que l'élaboration d'un tel concept est politiquement inopportune.

Cet exemple illustre fort bien la valeur limitée d'une analyse de la coordination en matière d'aménagement du territoire qui se cantonne dans l'administration fédérale, alors que dans la pratique, l'activité du DAT s'exerce dans un triple contexte matériel (coordination des planifications sectorielles), organisationnel (coordination entre différentes instances administratives) et politique (coordination entre les différents niveaux politiques que sont la Confédération, les cantons et les communes). Par conséquent, dès que l'on se tourne de l'étude des structures et des processus administratifs vers l'analyse des décisions ayant des répercussions territoriales concrètes, il est impossible d'expliquer les actions - et réactions - au niveau fédéral sans se référer à la situation concrète dans les cantons. C'est finalement sur leur territoire que les conflits d'intérêts surgissent et rebondissent, le cas échéant, au niveau fédéral. Aussi, à partir du moment où le DAT est appelé à préavisier un conflit entre la Confédération et les cantons, doit-il inévitablement tenir compte de la multitude et de l'interpénétration des intérêts en présence. Si toutefois le DAT réussit à faire triompher la cause de l'aménagement du territoire au niveau de l'administration fédérale, c'est grâce aux dispositions constitutionnelles qui l'investissent de la mission de coordination horizontale au niveau de la Confédération.

5.2.2.2. L'intervention du DAT dans les conflits territoriaux

5.2.2.2.1. Article 22 quater, alinéa 3: "La carte de visite" du DAT auprès de l'administration fédérale

La coordination horizontale au niveau de la Confédération repose, nous l'avons vu, sur l'alinéa 3 de l'article 22 quater de la Constitution. Pour l'action coordinatrice du DAT, l'importance de cet alinéa est capitale. C'est en effet cette disposition qu'il invoque chaque fois qu'il est appelé à préavisier un conflit entre l'administration fédérale et des collectivités publiques ou associations privées. L'alinéa 3 de l'article 22 quater est, pour reprendre une formule que j'ai entendue dans la bouche d'un collaborateur du DAT, sa "carte de visite" auprès de l'administration fédérale.

L'activité de préavis du DAT est une tâche à la fois lourde et complexe. En la seule année 1977, le DAT fournit 96 préavis

concernant les plans sectoriels de la Confédération (routes nationales, concessions, etc.) sans parler des nombreuses inspections locales qu'il effectue seul, ou en compagnie des conseillers fédéraux directement concernés. Par ailleurs, le DAT est souvent appelé à donner son avis concernant des affaires qui ont pris naissance longtemps avant sa propre institution en 1972. Dans ces cas, le DAT se voit obligé de se familiariser avec des aspects non seulement matériels, financiers et juridiques, mais également historiques, et l'on comprend dès lors l'importance qu'il attache à la pluridisciplinarité professionnelle de ses collaborateurs.

5.2.2.2.2. Le sort politique de quelques affaires préavisées par le DAT

Les quelques exemples qui suivent ne constituent, de toute évidence, qu'un échantillon infime des affaires préavisées par le DAT. Elles sont cependant représentatives des succès, respectivement des problèmes que la mission de coordination du DAT rencontre au sommet de la pyramide administrative.

Dans une première affaire, il s'agit de savoir de quelle manière il faut joindre la station d'Obwald et l'entrée du tunnel de la Furka. Deux variantes sont présentées, dont chacune a ses défenseurs et ses adversaires, au niveau de l'administration fédérale. Ainsi, l'Office fédéral des transports (DFTCE) prend position en faveur de la variante "vallée" (Talvariante) qui - prévoyant la conduite d'une route à travers des villages et une très belle forêt - va à l'encontre des buts d'aménagement que s'est fixés la commune d'Obwald. La deuxième solution, appelée variante "montagne" (Bergvariante) préconise la construction d'un tunnel d'accès à celui de la Furka. Le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie ayant confirmé la décision de l'Office fédéral des transports, la commune fait recours au Conseil fédéral.

Invité à donner son préavis dans cette affaire, le Délégué à l'aménagement du territoire se prononce en faveur de la variante "montagne". Le DAT fait notamment valoir que les coûts sensiblement plus élevés de la "Bergvariante" sont largement compensés par le fait que cette solution garantit la protection du paysage, notamment des rives du Rhin, qu'elle permet d'éviter de couper inutilement à travers des villages et des forêts et que, de surcroît, une ligne couverte n'est pas exposée au danger d'avalanches. La Délégation du Conseil fédéral pour l'aménagement du territoire procède à une visite des lieux au cours de laquelle elle peut se convaincre de la justesse de cette argumentation. Aussi, en 1976, le Conseil fédéral prend-il une décision en faveur de la variante "montagne".

En d'autres occasions par contre, le DAT éprouve plus de difficultés à faire valoir ses arguments, et ceci non point pour des raisons matérielles, mais formelles. Ceci est le cas, par exemple, lors de l'affaire qui oppose la commune de Sierre aux Chemins de fer fédéraux. Les CFF veulent construire une ligne à haute tension sur une colline située à proximité d'un joli petit lac. Soucieuse de protéger cette région, la commune de Sierre fait recours auprès du Conseil fédéral contre la décision du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Or, dans cette instance, le recours de la commune vient trop tard. En effet,

cette affaire a pris naissance en 1965 déjà et la commune aurait dû faire beaucoup plus tôt opposition contre le tracé projeté par les CFF. Dans son préavis, le DAT ne peut donc que souligner les aspects matériels dont on aurait dû tenir compte, mais il doit admettre que, du point de vue juridique, la commune avait agi trop tard. Aussi, le Conseil fédéral rejette-t-il le recours de la commune en 1976, et les CFF ont-ils pu installer leur ligne depuis. "Les journaux", commente un juriste du DAT, "ont ensuite critiqué la Confédération en disant qu'elle ne fit pas respecter la protection des sites. Or, en l'occurrence, la presse a ignoré les aspects formels de l'affaire. La Confédération est tenue de respecter le droit comme tout le monde".

Il arrive également que les décisions soient entravées non par des considérations juridiques, mais politiques. C'est le cas, par exemple, lors de l'affaire de Derborence [72]. En application des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire, le canton du Valais protège la région de Derborence à titre provisoire. Cependant, au printemps 1973, le gouvernement valaisan autorise la construction d'un petit lac artificiel dans cette région. Cette décision crée non seulement des tensions considérables entre le Valais et l'administration fédérale [72], mais également au niveau de l'administration fédérale elle-même. En effet, le service fédéral concerné, l'Office de l'économie hydraulique (DTCE) approuve le projet. De même, le Service des routes et des digues donne son accord pour des "travaux préliminaires", sous réserve de l'approbation des autres services fédéraux intéressés [72].

Or, le DAT prend connaissance du projet alors que les travaux ont déjà débuté. En désaccord avec, à la fois, les deux offices fédéraux et les autorités cantonales, le Délégué de l'époque M. Rotach, invite la Délégation du Conseil fédéral pour l'aménagement du territoire à se prononcer sur cette affaire. Placé devant un "fait accompli", le DAT souhaite que le Valais garantisse au moins que les environs du lac ne seront pas construits dans l'avenir. Or, M. Furgler ne réussit pas à convaincre entièrement ses collègues. De ce fait, tout en invitant le canton à respecter un certain nombre de conditions relevant de l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral finit par donner son approbation au projet. Selon R. Germann, "la réussite de la politique valaisanne en la matière s'explique pour une large partie par des divergences de vue entre les conseillers fédéraux Tschudi et Furgler d'une part, et le conseiller fédéral Bonvin, ressortissant valaisan, de l'autre" [72]. M. Tschudi ayant apparemment "cédé trop tôt" aux arguments pro-valaisans, M. Furgler et le DAT sont finalement les seuls à se battre pour la cause de l'aménagement.

Autour de ces quelques exemples se cristallise, me semble-t-il, toute la problématique de la coordination au niveau de l'administration fédérale. En effet, pour réussir sa mission, le Délégué à l'aménagement du territoire doit vaincre les particularismes départementaux, non seulement au niveau de l'administration, mais également au niveau du gouvernement. Alors que la coordination des nombreux offices est déjà une tâche fort ardue, il peut sembler encore plus difficile de défendre la cause de l'aménagement du territoire auprès d'un collègue gouvernemental dont les membres sont en même temps chefs départementaux, et détiennent, en cette qualité

un grand nombre de pouvoirs qu'ils exercent indépendamment de l'autorité collégiale. Quand on considère que dans chaque litige porté devant lui, le Conseil fédéral est à la fois juge et partie, et que l'aménagement du territoire est susceptible de n'intéresser qu'un seul des sept conseillers fédéraux, il est d'autant plus étonnant d'apprendre qu'en l'occurrence, le DAT n'a encore jamais connu de véritable échec au niveau des décisions gouvernementales²³¹. En effet, il est ressorti de mes entretiens avec le DAT que même dans les instances où le Conseil fédéral est amené à décider contre son préavis, il retient généralement un certain nombre de réserves ponctuelles en faveur de l'aménagement du territoire. Il semble donc que l'influence du DAT, au niveau gouvernemental, est plus grande que ne le laisse apparaître le bilan de ses "gains" et "pertes" respectives. Alors que les succès du DAT sont entiers, ses défaites, en revanche, apparaissent comme des "demi-échecs" seulement, puisqu'elles représentent, en fin de compte, des compromis dans lesquels le DAT réussit à faire respecter une partie au moins de ses recommandations²³².

Au demeurant, il reste que les tensions au niveau gouvernemental reflètent, en dernière analyse, les conflits entre le DAT et ses interlocuteurs administratifs. En effet, nonobstant leur intégration dans un certain nombre d'organismes coordinateurs, et en dépit des nombreux travaux qu'ils mènent en commun avec le Délégué à l'aménagement du territoire, les O.F.A.T. ne sont pas toujours prêts à soumettre leur politique aux exigences de l'aménagement du territoire. Aussi ai-je pu recueillir auprès d'eux des avis fort divergents quant à l'utilité et à l'efficacité des structures de coordination en matière d'aménagement du territoire.

²³¹ Selon les informations recueillies auprès du DAT.

²³² Entre 1972 et 1977, le Conseil fédéral a rendu environ 600 décisions en rapport avec les zones protégées en vertu de l'arrêté fédéral urgent en matière d'aménagement du territoire du 17 mars 1972. Pendant la même période, il n'a pris qu'environ 50 décisions à propos de conflits où l'aménagement du territoire a été mis en cause en dehors de l'AFU. Une analyse détaillée de ces dernières serait sans doute utile afin de corroborer les affirmations du DAT.

6. La perception de la coordination horizontale par les hauts fonctionnaires

6.1. Aperçu de quelques facteurs influant sur les attitudes administratives

Au cours de mes entretiens au sein de l'administration fédérale, j'ai pu relever des attitudes fort divergentes quant à l'utilité et l'efficacité de l'organisation fédérale en matière d'aménagement du territoire. Cette diversité procède de la composition hétérogène des organismes de coordination qui est encore accentuée par la participation de services qui se situent carrément en dehors du groupe des O.F.A.T., comme par exemple la Chancellerie fédérale²³³. Il est évident que les attitudes face à l'aménagement du territoire sont dictées par une multitude de facteurs d'ordre juridique (nature des bases légales), matériels (nature de la tâche), et psychologique (nature humaine), qui interviennent différemment pour chaque office considéré, sans parler des pressions qui sont susceptibles de s'exercer sur ces offices de la part de leur "clientèle", c'est-à-dire de la part du milieu socio-économique dans lequel ils déploient leur activité.

²³³ Le rôle de la Chancellerie ainsi que celui du Secrétariat général du Département de l'économie publique se limitent à rappeler, au sein des organismes auxquels ils participent, les points de vue macro-économiques, respectivement macro-politiques dont les O.F.A.T. doivent tenir compte dans l'exercice de coordination en matière d'aménagement du territoire. Ainsi, le Directeur du Secrétariat général intervient-il surtout pour rappeler l'importance de l'économie privée et les limites qu'imposent à l'aménagement du territoire les règles de l'économie du marché.

Le représentant de la Chancellerie fédérale, qui ne participe qu'au niveau de l'AGROK, dit exercer essentiellement une fonction "d'observation du climat" (Klimatbeobachtungsfunktion). On veut surtout savoir "qui fait quoi et comment". La Chancellerie n'exerce aucune fonction de coordination au sein de cet organisme. Ses interventions se limitent à des questions d'ordre général. Par exemple, la Chancellerie a tenu à rappeler l'existence au sein de l'administration fédérale d'autres organes de coordination pour d'autres problèmes que l'aménagement du territoire. Au sein de l'AGROK B, elle veille, entre autres, à ce que les règles du fédéralisme soient respectées, à ce que les planifications régionales, par exemple, ne se fassent pas par-dessus la tête des communes.

Pondérer l'importance de chacun de ces facteurs, pour chaque personne interviewée, va, sans doute, au-delà des buts de cette recherche. Au demeurant, je relèverai ci-après quelques éléments particuliers permettant d'entrevoir certaines raisons de l'enthousiasme, respectivement du scepticisme des hauts fonctionnaires face aux efforts coordinateurs du DAT.

Une première explication doit être cherchée, me semble-t-il, dans la façon dont les différentes personnes sont informées du problème de l'aménagement du territoire. Ainsi trouve-t-on au sein des O.F.A.T. des fonctionnaires parfaitement au courant de la question d'aménagement de par leur adhésion à une ou plusieurs associations de planification (ASPAN ou SIA, par exemple). Il y a également ceux qui sont familiarisés avec l'aménagement du territoire de par leur collaboration de longue date aux études d'aménagement menées par la Confédération. Pour d'autres enfin, l'aménagement du territoire est un "hobby" auquel ils consacrent une grande partie de leurs heures de loisir. Au contraire, il existe des fonctionnaires qui, jusqu'en 1972, n'ont eu affaire à l'aménagement du territoire ni personnellement ni matériellement, et pour qui les premières informations systématiques proviennent des organes de coordination auxquels ils participent depuis cette date.

Un autre point à considérer est l'expérience administrative des différentes personnes. Par exemple, la moitié des membres de la Conférence des hauts fonctionnaires ont travaillé, avant d'accéder à leur poste actuel, dans d'autres départements de l'administration fédérale. Ils ont donc une expérience qui leur permet d'apprécier les limites, mais également les possibilités de la coordination interdépartementale dans une perspective qui échappe à ceux qui ont été recrutés de l'extérieur.

Enfin, il faudra également tenir compte du fait que, contrairement à une idée populaire très répandue, l'administration fédérale ne se compose non seulement de "technocrates centralisateurs"²³⁴, mais également de fédéralistes invétérés qui s'insurgent contre les empiètements croissants de la Confédération sur le domaine des cantons, et qui, pour cette raison, furent catégoriquement opposés à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1974.

Bien que n'étant que quelques facteurs parmi tant d'autres, l'expérience administrative, la familiarisation avec l'aménagement et la conviction politique méritent l'attention dans la mesure où ils ont été fréquemment invoqués à l'appui d'une approbation, respectivement d'une critique adressée à la politique fédérale dans le domaine d'aménagement du territoire en général, et des structures coordinatrices en la matière en particulier. Mais ici encore, aucune généralisation n'est possible. Par exemple, deux fonctionnaires avec une carrière administrative ou des opinions politiques analogues peuvent avoir des avis fort divergents quant à l'opportunité de la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire. De même, ceux qui sont rodés à la problématique de l'aménagement du territoire sont souvent les plus critiques à l'égard de la manière dont la Confédération définit les buts de l'aménagement du territoire et les moyens pour les atteindre.

²³⁴ Voir aussi J.-S. Eggly, "Résolution sur la CK-73 moins inutile qu'il n'y paraît", in *Journal de Genève* du 22-23 mai 1976.

Compte tenu de ces remarques, il n'étonnera plus guère de trouver au sein de l'administration fédérale des fonctionnaires pleins d'initiatives travailler sous les ordres d'un chef relativement peu intéressé par l'aménagement du territoire ou, inversement, des chefs qui dirigent des services contenant de véritables "nids de résistance" à toute idée d'aménagement. On ne sera pas surpris que des O.F.A.T. condamnés à suivre la tendance fassent parfois preuve de plus d'imagination quant à l'orientation de leurs activités vers l'aménagement du territoire que des offices où rien ne s'oppose, a priori, à de tels efforts. On comprendra mieux, finalement, que certains s'engagent dans la coordination horizontale avec un zèle exemplaire, alors que d'autres sont "assis à la tribune" en attendant que les initiatives viennent du DAT.

Malgré toutes ces différences, les hauts fonctionnaires semblent pourtant partager certaines idées quant aux avantages et aux désavantages des structures de coordination en matière d'aménagement du territoire ainsi que quant à l'utilité des travaux qui en ont découlé à ce jour.

6.2. Appréciation de l'utilité des structures de coordination en matière d'aménagement du territoire

6.2.1. Avantages

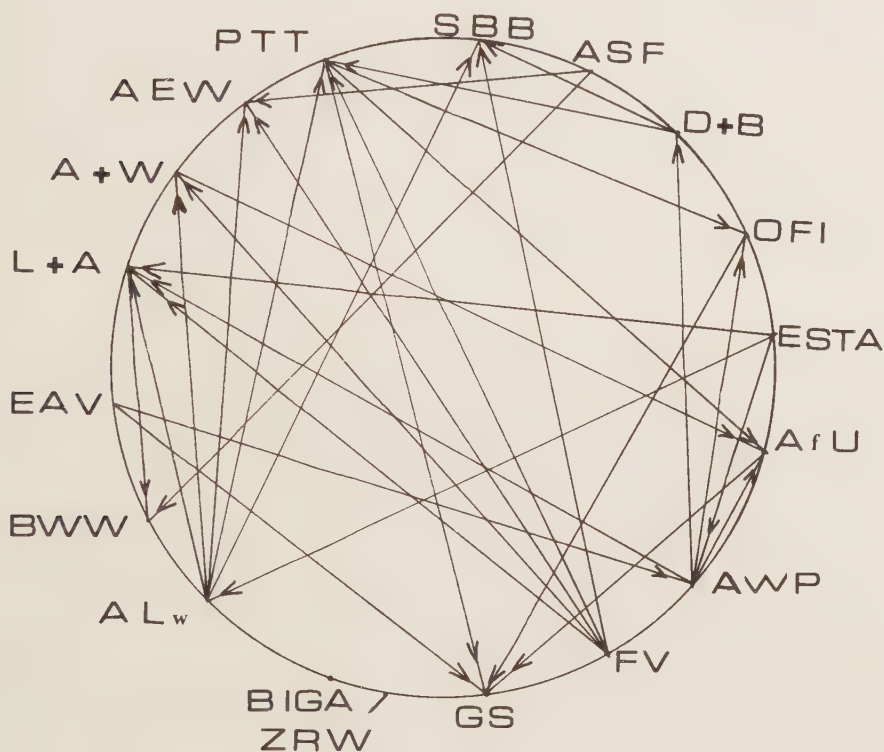
Les organes de coordination en matière d'aménagement du territoire sont appréciés avant tout en raison des contacts qu'ils permettent de créer. La connaissance personnelle des représentants des autres offices est considérée par beaucoup comme une condition fondamentale à la réalisation de la coordination horizontale. Tout d'abord, les réunions périodiques de la Conférence des hauts fonctionnaires permettent d'entendre, et de communiquer, à intervalles réguliers, les problèmes que l'on rencontre lors des efforts d'adaptation d'une politique sectorielle donnée aux exigences de l'aménagement du territoire. Ensuite, les interventions des autres offices permettent de se rendre compte de leurs besoins propres et, partant, de comprendre mieux le pourquoi des oppositions concernant un problème donné.

Par rapport au procédé de coordination traditionnel des rapports (Mitbericht), la coordination via la Conférence des hauts fonctionnaires apparaît triplement innovatrice. Premièrement, la connaissance simultanée de plusieurs points de vue ouvre des perspectives nouvelles dans la mesure où l'on obtient une vision globale des domaines de convergence, respectivement de divergence entre les activités de TOUS les O.F.A.T. Deuxièmement, parce que grâce à cette "plateforme de discussion", les informations circulent beaucoup plus vite que cela ne peut être le cas dans une procédure de coordination par voie écrite. Troisièmement, parce que les discussions ne se font pas, comme par le passé, dans la perspective strictement sectorielle des offices, mais dans la perspective plus vaste de l'aménagement du territoire qui se superpose à elle.

Il est vrai qu'il y a des directeurs d'offices pour qui la participation à la Conférence n'a rien changé à leurs relations avec les autres services, soit qu'ils connaissaient déjà toutes les personnes présentes, soit que même avec les "inconnus" aucun contact nouveau n'a été établi. Pour la majorité des services, cependant, plusieurs contacts nouveaux sont nés, notamment avec les CFF, et les PTT, le Secrétariat général du Département fédéral de l'Economie publique ainsi que l'Office de l'air (voir tableau 22).

Tableau 22

Relations nouvelles entre O.F.A.T. au sein de la Conférence
des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire



1977

AEW	Office de l'énergie énergétique
Afu	Service de la protection de l'environnement
ALw	Division de l'agriculture
ASF	Service des routes et des digues
A+W	Office de l'économie hydraulique
AWP	Division des places d'armes et de tir
BIGA	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
BWW	Office fédéral du logement
D+B	Directions des constructions fédérales
EAV	Office fédéral des transports
ESTA	Bureau de statistique
FV	Administration des finances
GS	Secrétariat général (Département fédéral de l'économie publique)
L+A	Office fédéral de l'air
OFI	Inspection des forêts
PTT	Postes, téléphones, télégraphes
SBB	Chemins de fer fédéraux
ZRW	Centrale pour le développement économique régional

Or, quelle est la signification que l'on attache à ces contacts? Est-ce qu'ils se résument en l'échange d'informations et d'idées ou est-ce que ces contacts ont amené également une collaboration matérielle accrue entre les O.F.A.T.? Pour l'instant, les réponses penchent clairement en faveur de la première éventualité. Il est vrai que certains offices ont pu réaliser des compromis concrets à propos d'une question donnée, mais cela semble être l'exception plutôt que la règle. La position des hauts fonctionnaires est fort bien résumée dans cette phrase du directeur de la Division de l'agriculture qui me dit: "Les contacts au sein de la Conférence sont fort utiles puisque, à force de se frotter les uns aux autres, on commence à connaître les positions des autres et à en tenir compte. Mais cela ne veut pas dire que l'on ait des problèmes à trancher avec eux tous les jours".

6.2.2. Critiques

A côté des louanges, les hauts fonctionnaires émettent également un certain nombre de critiques dont la plus importante concerne la surcharge de travail qu'implique la participation aux travaux de la Conférence ainsi qu'aux divers groupes de travail. En effet, les réunions de ces organismes ainsi que les travaux qui en découlent, se greffent sur l'horaire ordinaire des fonctionnaires participants. Bien que la Conférence se réunisse relativement rarement, ses membres sont loin d'y assister toujours personnellement. Ainsi, la moitié seulement dit participer à la Conférence régulièrement. D'autres disent ne fréquenter que deux ou trois, ou même la moitié seulement des séances. Le même problème se pose également au niveau de l'AGROK. Les avantages du cumul personnel dans les AGROK A et B ne peuvent pas toujours être exploités en raison du surcroît de travail qui résulte de cette double participation pour les personnes concernées. Le fait que les membres officiels de ces organismes se laissent remplacer, ou s'excusent, aux réunions, entrave inévitablement le bon fonctionnement de la coordination.

Un autre aspect souvent relevé concerne la dimension des structures coordinatrices, bien qu'ici une différence soit généralement faite entre la quantité d'offices participants, et la qualité de leurs représentants. De l'avis de certains, il est vrai, la coordination au sein de la Conférence des hauts fonctionnaires a souffert de son élargissement progressif. Il faut désormais écouter plus d'orateurs et ménager encore plus d'intérêts. Il aurait été préférable, pense-t-on, de maintenir un cercle relativement restreint d'O.F.A.T. et d'y associer certains offices suivant la question traitée. La formule d'avant 1976 (membres officiels et membres invités) apparaît donc comme préférable au système actuel. Or, il y a également l'opinion, sans doute majoritaire, de ceux qui estiment que la coordination est moins une affaire de nombre que de personnes. Si dans certains cas, la coordination fonctionne mal, ce n'est pas en raison du grand nombre de participants, mais surtout à cause de la personnalité de certains membres. Les jeunes fonctionnaires, me dit-on, semblent avoir plus de facilité à accepter la formule de la coordination hori-

zontale à travers les frontières départementales que les fonctionnaires plus âgés, plus attachés à la tradition des relations hiérarchiques.

Le facteur personnel joue d'ailleurs un rôle non seulement du côté des offices coordonnés mais également de celui du service coordonnant. Ainsi, les fonctionnaires jugent-ils différemment la période d'office de M. Rotach et celle de M. Baschung.

La direction de M. Rotach, auquel incombait la tâche ingrate de mettre en marche la lourde machine de la coordination administrative, était ressentie par beaucoup comme étant trop "académique", comme trop "technocratique", c'est-à-dire trop loin des réalités administratives et politiques dans lesquelles s'inscrivent les activités des O.F.A.T. A cet égard, le style d'action plus pragmatique de M. Baschung semble plus à même de tenir compte à la fois des problèmes matériels et des susceptibilités personnelles des offices fédéraux.

6.2.3. Appréciation générale

Invités à évaluer les divers organismes de coordination sous l'angle de leurs conséquences pratiques, les hauts fonctionnaires ont généralement accordé beaucoup d'importance aux structures de coordination à dimension réduite. Les travaux effectués en petits comités, soit en collaboration bilatérale avec le DAT, soit au sein des groupes de travail ne réunissant que quelques offices fédéraux, semblent être les seuls à avoir, à ce jour, des répercussions concrètes au niveau des tâches des O.F.A.T. Le GER (groupe de travail espace rural), par exemple, est souvent mentionné comme étant une "équipe avec laquelle on peut faire du bon travail". De même, les activités de la "Forstar" (Forschungskommission für Studien der Raumplanung) ainsi que du GATIM (groupe de travail aménagement du territoire et intérêts militaires) sont fortement prisés.

En revanche, les travaux initiés par la Conférence des hauts fonctionnaires sont considérés plutôt comme des exercices théoriques, qui n'ont encore guère influencé les activités des offices. La conception directrice CK-73, pour citer le document le plus important qu'ait produit la Conférence des hauts fonctionnaires, a stimulé la réflexion quant à la nécessité et à la possibilité d'orienter les activités sectorielles de la Conférence vers une conception donnée. Or, au-delà de la reconnaissance du principe de la "décentralisation concentrée", elle n'a pas encore provoqué une coordination matérielle des activités administratives vers cet objectif précis. Le même sort a été réservé en l'occurrence aux bases de planification communes élaborées par l'AGROK. Bien que ses résultats soient jugés "utiles", ils ne semblent encore avoir guère eu des répercussions concrètes au niveau des offices. Un bilan plus positif est généralement établi à propos de la terminologie de planification employée au sein des divers organes de coordination. Au niveau de l'AGROK notamment, on affirme qu'un nouveau "langage d'aménagement" a été créé. A force de se pencher sur le problème encore fort abstrait d'une conception directrice nationale, ou celui très concret des conceptions de développement régional, les membres de l'AGROK ont adopté un vocabulaire qui est nouveau,

quant aux termes et surtout quant à la signification qu'ils recouvrent²³⁵.

Il serait faux, cependant, de conclure que les offices renient toute utilité à la Conférence des hauts fonctionnaires. Seulement, l'effet de ses actions semble se situer moins sur le plan pratique que psychologique. C'est grâce à elle que les offices ont obtenu une vue globale des multiples interdépendances de l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération. C'est grâce à elle que l'on réfléchit désormais à des critères d'autres planifications sectorielles que la sienne. "Si la Conférence des hauts fonctionnaires n'existait pas, me dit le directeur de l'Office fédéral du logement, on aurait dû l'inventer; même si son rôle comme organe de coordination est douteux, son importance pour l'échange des informations est crucial".

Un raisonnement similaire paraît s'appliquer à l'AGROK. Si l'utilité de certains de ses travaux est parfois contestée, l'AGROK semble pourtant jouer un rôle jusqu'alors inconnu au sein de l'organisation étatique. En fait, l'AGROK apparaît comme une création tout à fait originale: "Jamais encore un organisme pareil n'a existé au sein de l'administration fédérale... C'est la première fois que l'on regarde l'ESPACE. C'est la première fois que l'on se place dans une perspective de quinze ans et que l'on se demande comment on pourrait orienter les activités de l'administration selon une conception spatiale"²³⁶.

Ces témoignages, même s'il ne s'agit que de quelques opinions individuelles, n'amènent-ils pas à penser qu'au niveau de la Confédération, le fondement d'une politique d'aménagement coordonnée a été posé?

²³⁵ Rappelons à ce propos qu'au sein de l'AGROK B, les offices se coordonnent autour de projets de planification concrets (conceptions de développement régional). Les offices ont tendance à critiquer les planifications souvent grandioses mais peu réalistes qui leur sont soumises. Il semblerait que plusieurs conceptions de développement aient subi des modifications restrictives imposées par l'administration fédérale, avant d'être approuvées par le Département fédéral de l'économie publique.

²³⁶ Interview auprès d'un O.F.A.T.

7. Conclusion

7.1. Un bilan provisoire

Que pouvons-nous conclure, en effet, de cette étude sur la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire?

Certes, il serait prématuré de vouloir d'ores et déjà procéder à des généralisations quant à la coordination administrative dans un domaine de politique fédérale aussi récent que l'aménagement du territoire. Comme nous avons pu nous en rendre compte dans la première partie de ce livre, l'aménagement du territoire est un problème qui est en avance sur les institutions qui, elles, restent plus ou moins figées. Depuis les premières propositions de Hans Bernhard pour une "politique de localisation" fédérale, quarante-neuf ans auront passé avant que la Confédération ne reçoive des compétences en matière d'aménagement. Par ailleurs, si on veut voir une corrélation entre l'introduction de la politique de l'aménagement du territoire sur le plan fédéral, et les retombées de cette politique au niveau de l'administration fédérale, le moment déterminant n'aura pas été la consécration de l'aménagement par un texte constitutionnel, mais sa première loi d'application, à savoir l'arrêté fédéral urgent du 17 mars 1972.

Ainsi, s'il a fallu plus de cinquante ans avant que la Confédération ne s'éveille à l'urgence d'une politique coordonnée en matière d'aménagement du territoire, il faudra certainement plus de sept ans avant que cette politique soit entièrement traduite dans l'action de l'administration fédérale. Or, malgré la nouveauté du domaine politique, en dépit de la courte durée d'observation, et nonobstant les lacunes d'information inévitables dans une étude basée, dans une large mesure, sur des interviews, il me semble que les données recueillies sont suffisantes pour procéder à une première évaluation du fonctionnement de la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire au niveau de la Confédération.

7.2. Evaluation de la coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire

Comme je l'ai relevé dans l'introduction, l'objectif fondamental de la coordination moderne est de rétablir la cohérence entre des actions qui sont institutionnellement séparées, mais qui, sous l'angle d'une problématique donnée, font partie d'un tout. Est-ce que la formule organisationnelle choisie par la Confédération a permis de réaliser ce but? Quel type de relations a-t-elle institué au sein de l'administration fédérale? Comment interviennent les procédés hiérarchique et non hiérarchique dans la coordination au niveau de la Confédération?

Il me semble que l'on doit analyser cette question à deux niveaux distincts de l'administration fédérale. Au niveau de l'administration, cette question revient à savoir si le DAT ou la Conférence détiennent un pouvoir de coordination qui affecte la liberté de décision individuelle des offices fédéraux membres des diverses structures de coordination. Au niveau politique ensuite, l'interrogation porte sur la nature des interventions gouvernementales. Est-ce que la coordination "par le sommet" en matière d'aménagement du territoire fonctionne dans le sens d'une politique innovatrice?

7.2.1. Le type de coordination instituée au niveau administratif

En ce qui concerne la coordination sur le plan administratif, rappelons brièvement le potentiel d'action du DAT. Comme nous l'avons vu, c'est lui qui active toute la machine fédérale de coordination en matière d'aménagement du territoire. A ce jour, le DAT entretient des relations bilatérales institutionnalisées avec un tiers des O.F.A.T., membres de la Conférence des hauts fonctionnaires. Il a instauré une collaboration ou des contacts informels avec tous les autres offices fédéraux concernés par l'aménagement. Il a un droit de regard sur tous les projets des O.F.A.T. à travers la procédure de consultation (Mitbericht). Il maintient, enfin, un dialogue permanent avec ces services au sein des différentes structures de coordination qu'il dirige et anime en permanence.

Or, la position du DAT face à ses interlocuteurs administratifs n'a aucune ressemblance avec la coordination imposée dont j'ai illustré le principe à l'aide du schéma dit "staff and line".

En effet, contrairement à ce schéma, le DAT ne se situe pas à un niveau hiérarchiquement supérieur aux offices dont il doit coordonner les activités, mais au même niveau. De même, son Bureau n'est pas localisé en dehors de la hiérarchie départementale traditionnelle, mais s'ajoute simplement comme dixième subdivision au Département fédéral de justice et police. A la limite, on pourrait reconnaître au DAT un statut de "primus inter pares" dans la mesure où il préside à toutes les affaires qui touchent à l'aménagement du territoire au sein de l'administration fédérale. Mais aucun pouvoir de sanction ne lui revient, ni en droit, ni en fait.

Pareillement, la création de la Conférence des hauts fonctionnaires n'a entraîné aucun transfert des pouvoirs de la part des offices fédéraux vers elle-même, puisque la liberté de décision individuelle de ses membres constituants est restée intacte. Par conséquent, le réseau de coordination instauré au niveau administratif revêt un caractère strictement non hiérarchique. La seule question qui reste ouverte est celle de savoir si cette coordination conserve une forme négative ou si, au contraire, on peut déceler des amorces vers ce que Scharpf a appelé la coordination positive.

A ce propos, il semble évident que la Conférence des hauts fonctionnaires fournit un cadre d'action fort nouveau par rapport aux procédures de coordination traditionnelles. Contrairement au procédé des corapports, notamment, la Conférence permet une confrontation à la fois personnelle et matérielle des problèmes en rapport avec l'aménagement, et un examen en temps utile des interdépendances d'actions administratives qui, autrement, resteraient isolées. Cependant, les actions de la Conférence sont encore loin d'avoir abouti à la coordination positive, dans le sens d'une intégration matérielle des différentes activités en vertu de l'objectif commun de la décentralisation concentrée. Tout au plus, la Conférence a-t-elle permis de poser les premiers jalons vers une telle coordination, par la mise en contact et le rapprochement des différents services concernés par l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, il est improbable que la coordination instaurée par la Conférence puisse dépasser ce stade purement formel. Sa dimension est trop large, et ses participants trop absorbés par la gestion de leurs offices respectifs, pour qu'une coordination multilatérale matérielle ait des chances sérieuses d'aboutir. Les mêmes considérations valent - mutatis mutandis - pour son groupe de travail AGROK. A mon avis, de par le nombre et le statut des membres, les processus engagés par la Conférence et l'AGROK sont condamnés d'avance à rester quelque part à mi-chemin entre la coordination négative qu'ils dépassent et la coordination positive vers laquelle ils tendent. Aussi, le seul endroit où la coordination positive est susceptible de fonctionner paraît être les "mini-structures" que sont les groupes de travail bilatéraux entre le DAT et un seul office fédéral ou, à la limite, les groupes de travail à dimensions réduites, comme par exemple le groupe de travail "espace rural" (GER). Pour autant que je puisse en juger, ce sont les seules structures où les informations sont non seulement échangées, mais également étudiées et triées en vue

de leur intégration dans un programme d'action concret. Aussi, est-ce ici que l'on trouve, me semble-t-il, les germes pour des groupes de travail prospectifs, comme par exemple celui qui a élaboré le "Leberplan".

En 1979, la coordination au sein de l'administration apparaissait donc comme un processus incomplet. En effet, l'organisation fédérale en matière d'aménagement du territoire a permis de satisfaire aux exigences de l'aménagement du territoire essentiellement sur le plan formel, dans la mesure où les structures coordonnées et une conception directrice ont été mises en place. Or, si la recherche d'une cohérence entre les multiples actions administratives a été définitivement engagée, ce n'est que dans des domaines bien limités qu'une coordination matérielle a pu être réalisée à ce jour.

Cependant, on ne peut ignorer, au-delà des premiers résultats organisationnels, un effet psychologique qui me semble de toute première importance. La prise de conscience de l'importance de la dimension spatiale, la seule perception de l'urgence de la coordination en matière d'aménagement et les mesures prises pour remédier à la situation actuelle défailante (CK-73, recherches de données de base, enquêtes intra-administratives) témoignent du fait que l'administration fédérale ne reste pas inactive face au problème de la coordination. Sans doute faudra-t-il du temps pour rallier autour de l'aménagement tous les offices concernés, d'autant plus qu'au niveau de l'administration, il n'existe aucun pouvoir coercitif à leurs égards. Dans un contexte pareil, une importance particulière revient donc à la seule instance hiérarchique susceptible d'intervenir dans la coordination administrative, à savoir le Conseil fédéral.

7.2.2. La nature de la coordination gouvernementale

Dans la mesure où il intervient dans le processus de coordination en matière d'aménagement du territoire, le Conseil fédéral ne semble pas mener une politique particulièrement active. L'autonomie dont jouissent traditionnellement les conseillers fédéraux à la tête de leurs administrations respectives fait que le Conseil fédéral représente plus une assemblée de chefs départementaux, qu'un collège directeur capable de donner une orientation dynamique à la coordination administrative en matière d'aménagement du territoire. En effet, à travers la présente recherche apparaît une coordination politique non active, mais réactive par rapport à des initiatives qui se situent à l'extérieur du corps gouvernemental. Aussi, n'est-ce pas le gouvernement, mais l'administration qui déclenche le mécanisme de la coordination hiérarchique, soit que le DAT s'adresse au gouvernement via la Délégation du Conseil fédéral pour l'aménagement du territoire, soit que le Conseil fédéral est appelé à trancher un conflit qui n'a pas trouvé de solution au niveau administratif inférieur. Autrement dit, le Conseil fédéral ne paraît pas intervenir de sa propre initiative dans la coordination en matière d'aménagement du territoire, mais uniquement s'il est invité - ou obligé - à le faire.

On peut évidemment se demander si ce rôle, en l'occurrence passif, du Conseil fédéral signifie que tout élément innovateur

est absent de la coordination gouvernementale en matière d'aménagement. Il me semble que la réponse à cette question doit être analysée par rapport à l'influence que le DAT exerce au niveau politique. En effet, c'est lui qui suggère au gouvernement des propositions nouvelles (CK-73, "conception des conceptions" par exemple) ou qui fournit des informations matérielles qui permettent au gouvernement de juger en cas de litige. Dans la mesure où le Conseil fédéral accepte les propositions que le DAT lui soumet, soit de sa propre initiative, soit de celle de la Conférence des hauts fonctionnaires, il apparaît donc, sinon comme la source, au moins comme la seule instance de légitimation pour les idées innovatrices que lui soumettent les organes administratifs de coordination en matière d'aménagement du territoire.

Au demeurant, il reste que la coordination en matière d'aménagement du territoire réalisée à ce jour, est moins le fruit de sanctions gouvernementales que du travail patient que le DAT effectue jour après jour auprès des différents offices de l'administration fédérale. "L'aménagement du territoire, estime le DAT, est essentiellement une politique de petits pas. Elle se réalisera peu à peu, à condition qu'on ne bouscule pas les offices et qu'on les assure d'une discrétion totale".

Ainsi, malgré les incertitudes qui entourent l'aménagement du territoire sur le plan politique, malgré les distorsions occasionnelles que l'administration inflige à ses objectifs, force est de constater que l'administration a relevé le défi difficile de l'aménagement du territoire. Plutôt qu'un échec, ses premières tentatives vacillantes dans ce domaine me paraissent être un tâtonnement, dans un long et lent processus de changement d'une administration de gestion traditionnelle vers une administration prospective moderne.

Bibliographie

1. DOCUMENTS OFFICIELS

- [1] *Arrêté du Conseil fédéral instituant les mesures contre la spéculation sur les terres et contre le surendettement, ainsi que pour la protection des fermiers*, du 19 janvier 1940 et du 7 novembre 1941 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [2] *Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire*, du 17 mars 1972 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [3] Baumann, O., *Die Planung des Eisenbahn-Schnellverkehrs in Europa und in der Schweiz*, (Berne, Studienbureau Bau/BA, GD-SBB, 4 mars 1975).
- [4] *Bericht des Bundesrates vom 28. Januar 1976 an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975-1979*, (Berne, Chancellerie fédérale, 1976).
- [5] *Bulletin sténographique du Conseil des Etats*, années 1966, 1967, 1968, 1969, 1972, 1973 et 1974.
- [6] *Bulletin sténographique du Conseil National*, années 1966, 1967, 1968, 1969, 1972, 1973 et 1974.
- [7] *Cinquième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération*, du 22 décembre 1976 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [8] Commission fédérale pour la construction de logements, *Rapport sur le marché locatif et la politique en matière de logements*, 72ème supplément de "Vie économique", publié par le Département fédéral de l'Economie publique, ("Feuille officielle suisse du commerce", Berne, 1963).
- [9] *Constitution fédérale suisse*.
- [10] Délégué à l'aménagement du territoire, *Conception directrice de l'aménagement du territoire CK-73*, (Berne, Département fédéral de Justice et Police, novembre 1973).
- [11] Département fédéral de justice et police, *Projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, rapport explicatif, (Berne, juin 1977).
- [12] *Directives sur la gestion des affaires administratives de la Confédération (DGA)*, Berne, Office central fédéral des imprimés et du matériel.

- [13] Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire, *Aménagement en Suisse, les tâches de l'aménagement et son organisation au niveau de la Confédération*, (Rapport Kim), Rapport principal, (Berne, décembre 1970).
- [14] Groupe de travail de la Confédération pour l'aménagement du territoire, *Aménagement en Suisse, les tâches de l'aménagement et son organisation au niveau de la Confédération*, (Rapport Kim), Annexe au rapport principal, (Berne, décembre 1970).
- [15] Groupe de travail Stocker, *Directives concernant le développement des régions de montagne*, (Berne, janvier 1973).
- [16] Groupe de travail Stocker, *Nachtrag 1 zu den Leitlinien für Berggebietsförderung, Raumplanerische Ergänzungen*, (Bern, Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung, April 1975).
- [17] *Loi fédérale concernant la construction et l'accession à la propriété de logements*, du 4 octobre 1974 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [18] *Loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements des régions de montagne*, du 28 juin 1974 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [19] *Loi fédérale sur l'aménagement du territoire*, du 14 octobre 1974 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [20] *Loi fédérale sur le maintien de la propriété agricole*, du 12 juin 1951 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [21] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire*, du 26 janvier 1972 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [22] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne*, du 16 mai 1973 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [23] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur l'aménagement du territoire*, du 31 mai 1972 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [24] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aménagement de bout en bout de la double voie du chemin de fer Berne-Loetschberg-Simplon (BLS)*, du 4 février 1976 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [25] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion dans la Constitution d'un article 24 sexies sur la protection de la nature et du paysage*, du 19 mai 1961 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [26] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'insertion d'articles 22 ter et quater dans la Constitution*, du 15 août 1967 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [27] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'octroi d'une concession pour le funiculaire Zermatt-Sunnegga*, du 12 mai 1976 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [28] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une nouvelle loi sur la protection des eaux et Rapport concernant l'initiative populaire sur la protection des eaux*, du 26 août 1970 (Berne, Chancellerie fédérale).

- [29] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à de nouvelles mesures visant à encourager la construction de logements*, du 27 novembre 1972 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [30] *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements*, du 17 septembre 1973 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [31] *Oberforstinspektorat, Gesichtspunkte und Vorschläge zur Erarbeitung einer Gesamtkonzeption für eine schweizerische Wald- und Holzwirtschaftspolitik*, Vorbericht der vom eidg. Departement des Innern am 16.08.1971 eingesetzten Expertenkommission, (Bern, 1973).
- [32] *Office fédéral de l'air, Prévisions relatives au développement du trafic sur les aéroports de Zürich, Genève et Bâle jusqu'en 1985* (Berne, août 1973).
- [33] *OFIAMT, L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail se présente*, (Berne, février 1975).
- [34] *Ordonnance concernant l'aide fédérale visant à encourager la construction de logements*, du 22 février 1966 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [35] *Ordonnance concernant l'aide fédérale visant à encourager la construction de logements*, modifiée par l'Ordonnance I, du 4 juillet 1973 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [36] *Ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire*, du 29 mars 1972 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [37] *Ordonnance sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne*, du 9 juin 1975 (Berne, Chancellerie fédérale).
- [38] *Postulat de la Commission du Conseil national sur les obstacles à opposer à une évolution malsaine des prix sur le marché des biens-fonds*, du 8 décembre 1960.
- [39] *Postulat du Conseiller aux Etats Dietschi sur les exigences de l'aménagement du territoire et le maintien du droit à la propriété privée*, du 10 juin 1963.
- [40] *Postulat du Conseiller national Debétaz sur la lutte contre la spéculation foncière*, du 11 décembre 1963.
- [41] *Postulat du Conseiller national Leber*, du 18 septembre 1963.
- [42] *Postulat du Conseiller national Raissig sur les méthodes statistiques servant à évaluer l'évolution des prix du sol*, du 19 juin 1963.
- [43] *Postulat du Conseiller national Schmid sur le droit foncier et l'aménagement du territoire*, du 19 décembre 1963.
- [44] *Postulat du Conseiller national Steinmann sur les conséquences de la persistante augmentation des prix du sol*, du 6 mars 1962.
- [45] *Postulat du Conseiller national Welter sur la lutte contre la spéculation foncière*, du 21 décembre 1960.
- [46] *Rapport de la Commission fédérale d'experts pour l'étude de l'aménagement du territoire*, (Rapport Gutersohn) du 6 octobre 1966 (Berne, Centrale fédérale des imprimés et du matériel, 1967).

- [47] *Rapport d'experts sur les améliorations à apporter à la conduite des affaires gouvernementales et de l'administration* (Rapport Hongler), novembre 1967.
- [48] *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législative 1971-1975*, du 13 mars 1972.
- [49] *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière*, du 31 mai 1966.
- [50] *Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion*, années 1972, 1973, 1974, 1975 et 1976.
- [51] *Rapport et projet de loi de la Commission d'experts chargée de préparer la révision totale de la loi fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale*, (Rapport Huber), septembre 1971.
- [52] *Rapport sur la situation et la planification dans le domaine des places d'armes, d'exercices et de tir*, du 1er septembre 1976.
- [53] *Service de la protection de l'environnement, Rahmenkonzept für den Umweltschutz*, Entwurf (Bern, April 1973)
- [54] *Tätigkeitsbericht des Dienstes für Konzessionen und Strassentransporte für das Jahr 1976*, (Bern, 3. Februar 1977).

2. OUVRAGES

- [55] Bernhard, H. "Die Förderung der Innenkolonisation durch den Bund. Grundlagen zu einem eidgenössischen Siedlungsgesetz", Zürich, No 9, 1920, 79 p. Schriften der schweizerischen Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft.
- [56] Bernhard, H. "Die Innenkolonisation der Schweiz", Zürich, No 2, 1918, 32 p. Schriften der Schweizerischen Vereinigung für industrielle Landwirtschaft.
- [57] Bischofberger, P., Germann, R., Ruffieux, R., "Verwaltung im Umbruch", Staat und Politik, 12, Bern (Paul Haupt, 1972).
- [58] Blau, P., Scott, R., "Formal organizations" San Francisco (Chandler Publishing Company, 1972).
- [59] Bosshard, R., "Notwendigkeit und Möglichkeit einer Raumplanung in der Schweiz" (Diss., Winterthur, 1968).
- [60] Carol, H., Werner, H. (Hrsg), "Städte wie wir sie wünschen", (Zürich, 1949).
- [61] Centrale pour le développement économique régional et Délégué à l'aménagement du territoire, "Prüfungsbericht zu den Entwicklungskonzepten der Regionen Einsiedeln und Innerschwyz", (Bern, 1. Januar 1977).
- [62] Comité suisse d'action contre l'initiative foncière socialiste, "L'initiative foncière socialiste: Etatisation du sol, une mauvaise solution" (Votation fédérale du 2 juillet 1967, non daté).
- [63] Commission suisse du plan d'aménagement national, "L'aménagement national et régional en Suisse" (Lausanne, 1944).

- [64] Crozier, M., "Le phénomène bureaucratique", Paris, (Editions du Seuil, 1963).
- [65] Décosterd, R., "La structure de l'administration fédérale. Essai d'application de la science administrative à l'administration publique" (Lausanne, Imprimeries Réunies, 1959).
- [66] *Dictionnaire Quillet de la langue française* (Paris, 1948).
- [67] Downs, A., "Inside Bureaucracy. A Rand Corporation Research Study" (Little Boston, Brown and Company, 1967), 292 p.
- [68] Fédération des Coopératives Migros, "La Suisse, de la formation des Alpes à la quête du futur" (Ex-Libris Verlags AG, Zürich, 1975).
- [69] Fischer, J., "Das Raumplanungsgesetz als Beispiel einer politischen Planung in der Schweiz" (Diss., Freiburg, 1975).
- [70] Flückiger, H., "Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet" (Berne, Juli 1970)
- [71] Fondation nationale des sciences politiques et Institut d'études politiques de l'Université de Grenoble, "La planification comme processus de décision", Paris, (Armand Colin, 1965).
- [72] Germann, R.; Roig, Ch.; Urio, P.; Wemegah, M., "Fédéralisme en action: L'aménagement du territoire. Les mesures urgentes de 1972 dans les cantons de Genève, Valais et Tessin" (Georgi, St-Saphorin, 1979).
- [73] Gilg, P.; Gruner, E.; Junker, B. (ed.), "La Suisse depuis 1945", *Helvetica Politica*, Séries B., Volume VI, Berne, (Editions Francke, 1971).
- [74] Golembiewski, R.T.; Gibson, F.; Cornog, G.J., (Editors), "Public administration: Readings in Institutions, processes, behaviour" (Chicago, Rand Mc Nally & Company, 1969).
- [75] Grisel, A. "Droit administratif suisse", Neuchâtel (Ides et Calendes, 1970).
- [76] Institut français des sciences administratives, "La coordination administrative en matière économique et sociale", (Cujas, Paris, 1967).
- [77] Institut pour l'aménagement national, régional et local de l'École polytechnique fédérale de Zürich, (Institut ORL), "Conceptions directrices d'aménagement du territoire national", premier rapport intermédiaire, collection des documents pour l'aménagement national, régional et local (Zürich, novembre 1969).
- [78] Institut für Orts- Regional- und Landesplanung an der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich (ORL-Institut), "Landesplanerische Leitbilder der Schweiz", Schlussbericht, 3 volumes (Schriftenreihe zur Orts- Regional- und Landesplanung, (Zürich, décembre 1971).
- [80] Koch, M., "La Suisse face à l'aménagement du territoire" (tiré à part du *Journal de Genève*, série économique, mars 1972).
- [81] *Le Petit Robert*, dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française (1976).
- [82] Linder, W., "Der Fall Massenverkehr", Sozialwissenschaftliche Sonderreihe, *Verwaltete Politik*, Frankfurt am Main, (Athenäum Verlag, 1973).

- [83] Linder, W.; Vetterli, R., "Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz", Studienunterlagen zur Orts- Regional- und Landesplanung", No. 22, September, Zürich, (Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH, 1974).
- [84] Mayntz, R.; Scharpf, F., Hrsg, "Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, Piper Sozialwissenschaft, München, (R. Piper & Co., 1973).
- [85] Meier, A., Hrsg, "Planung in Behörden und Verwaltung", (Paul Haupt, Berne, 1976).
- [86] Meyer, P., "Planen, Bauen und Wohnen" Die Schweiz im Spiegel der Landesausstellung (1939) Volume II.
- [87] Mosse, R., "Aménagement du territoire: Démocratie et Fédéralisme", Centre international de Formation Européenne (Presses d'Europe, 1964).
- [88] *Nouveau Petit Larousse*, 1932.
- [89] Nigg, F., "Raumplanung in der Industriegesellschaft" Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, No. 4, Zürich (Institut ORL, ETH, Juli 1970).
- [90] Pouyet, B., "La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'Action régionale", cahiers de l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Grenoble, Paris, (Cujas, 1968).
- [91] Roh, H., "Planification, Aménagement, Développement", Tomes I, II et III (ASPAN, Section du Valais, 1966).
- [92] Ronge, Volker et Schmieg (Hrsg.), "Politische Planung in Theorie und Praxis, München (R. Piper & Co. Verlag, 1971).
- [93] Roulin, J., "Aménagement du territoire et propriété privée" (Thèse de droit, Lausanne, 1961).
- [94] Scharpf, F., "Planung als politischer Prozess", Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt am Main, (Suhrkamp, 1973).
- [95] Schmid, G. et Treiber, H., "Bürokratie und Politik zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland", München (Wilhelm Fink Verlag, 1975).
- [96] Sfez, L., "L'administration prospective", Paris (Armand Colin, Collection U, 1970) 431 p.
- [97] Sieber, H., "L'initiative sur le droit foncier", Berne, (Stämpfli & Cie, 1963).
- [98] Tullock, G., "The Politics of Bureaucracy", Washington D.C. (Public Affairs Press, 1964).
- [99] Viau, P., "Démocratie, planification, aménagement", Paris, (1964).
- [100] Vouga, J.-P., "De la fosse aux ours à la fosse aux lions", Vevey, (Bertil Galland, Collection jaune soufre, 1976).
- [101] Walliser, P., "Bewertung der parlamentarischen Vorstösse im Bereich des Bodenrechts, 1. Teil: die parlamentarischen Vorstösse bis 1970; 2. Teil: die parlamentarischen Vorstösse bis Ende 1975" (Bern, Delegierter für Raumplanung, 1975).
- [102] Walliser, P., "Vorschläge zur Bodenrechtsreform" (Bern, Delegierter für Raumplanung, 24. Februar 1975).

3. ARTICLES

- [103] Baschung, M.; Steiger, R., u.a., Dreissig Jahre schweizerische Vereinigung für Landesplanung, *Plan*, No. 3, 1973, pp.30-32.
- [104] Béguin, C., De l'urgente nécessité des plans d'aménagement du territoire, *Plan*, No. 6, 1961, pp. 173-176.
- [105] Berger, F., Bericht des scheidenden Delegierten für Wohnungsbau, *Wirtschaftspolitische Mitteilungen*, No. 7/8, Juli-August, 1974, pp. 4-11.
- [106] Burky, Ch., Tendances et perspectives du plan d'aménagement national, *Plan*, No. 6, 1959, pp.173-175.
- [107] Eggly, J.S., Résolution sur la CK-73: moins inutile qu'il n'y paraît, *Journal de Genève*, 22/23 mai 1976.
- [108] Fédération des architectes suisses, Pour une centrale d'urbanisme, *Habitation*, août 1935, pp. 10-13.
- [109] Groupe d'étude pour la coordination en matière d'aménagement du territoire au sein de l'administration fédérale (AGROK), Enquête sur les activités et compétences, les concepts, les pronostics se rapportant à l'aménagement du territoire et les fonds mis par la Conférence à la disposition de l'administration fédérale, *Aménagement national suisse*, No. 3, octobre 1973, pp. 7-12.
- [110] Heer, E., Auswirkungen des Hauptzentrenverteilung im Leitbild CK-73, *DISP*, No. 4, octobre 1976, pp.
- [111] Hood, C., Administrations Diseases: Some Types of Dysfunctionality in Administration, *Public Administration*, Journal of Royal Institute of Public Administration, Volume 52, London, winter 1974.
- [112] Hürlimann, A., Mängel des Raumplanung, Auszüge aus einem Beitrag von Nationalrat Dr. A. Hürlimann im Geschäftsbericht 1975 der Schweizerischen Vereinigung für Industrie und Landwirtschaft, *SZF-Bulletin*, No. 25, Juni 1976, p. 12.
- [113] Kloeti, U., Fragen der Koordination im Bunde, *Verwaltungspraxis*, No. 4, 25. April 1975, pp. 15-21.
- [115] Lendi, M., Koordination staatlicher Aufgabenplanungen, *DISP*, No. 37, März 1975, pp. 37-38.
- [116] Lendi, M., Planung und Politik, *DISP*, No. 35, Sept. 1974, pp. 10-15.
- [117] Lendi, M., Schweizerische Raumplanung - offene Fragen, *DISP*, No. 36, Januar 1975, pp. 34-36.
- [118] Linder, W., Die "Planung" der Aufgabenplanung beim Bunde, *DISP*, No. 37, März 1975, pp. 40-42.
- [119] Linder, W., Probleme geplanter Politik, *DISP*, No. 32, Februar 1974, pp. 20-30.
- [120] Naef A., Zur Verwaltung als Exekutive der Raumplanung, *DISP*, No. 36, Januar 1975, pp. 19-24.
- [121] Marti, H., 25 Jahre Landesplanung, *Plan*, No. 4, Juli 1968, pp. 122-123.
- [122] Meili, A., Allgemeines über Landesplanung, *die Autostrasse*, 2 Jg, No. 2, 1933, pp.17-21.

- [123] MEILI, A., Landesplanung in der Schweiz, *Neue Zürcher Zeitung*, No. 1081, 13 Juli 1941.
- [124] Nizard, L., Administration et société: planification et régulation bureaucratiques, *Revue française de sciences politiques*, Vol. XXIII, No. 2, avril 1973, pp. 199-228.
- [125] Reinhard, E., Landesplanung und Arbeitsbeschaffung, *Landes-Regional- und Ortsplanung*, (Beilage zu *Strasse und Verkehr*), No. 1, 1941.
- [126] Roth, U., Chronologie der schweizerischen Landesplanung, *Plan*, No. 1, 1972, pp. 6-13.
- [127] Sauvart, J.M., Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung, *Verwaltungspraxis*, No. 26, 1972.
- [128] Von der Mühl, H.R., De l'urbanisme, *Journal de la Construction de la Suisse romande*, 2ème année, 1927, pp. 121-123.
- [129] Wemegah, M., La coordination horizontale en matière d'aménagement du territoire, *Annuaire suisse de science politique*, 1977, pp. 149-167.
- [130] Wemegah, M., Les activités de l'administration fédérale se rapportant à l'aménagement du territoire, *Annuaire suisse de science politique*, 1976, pp. 99-121.
- [131] Werner, M., Parlamentarier und Landesplanung, *Plan*, No. 6, 1961, pp. 176-178.
- [132] Winkler, E., Das Institut für Landesplanung an der ETH 1943-1961, *DISP*, No. 23, 1972, pp. 29-33.
- [133] Winkler, E., L'aménagement du territoire suisse, *DISP*, No 23, avril 1972, pp. 29-33.

4. TRAVAUX RONÉOTYPÉS (études et recherches)

- [134] Boggio, M., "Aménagement du territoire et Vie politique", étude portant sur le canton de Vaud (Institut de sciences politiques, Université de Lausanne, 1972).
- [135] Kastelein, J. et Kottman, R.H.P.W., "Interdepartmental Policy Coordination: a Research into Policy Coordination Committees", Institute of Public Administration (University of Amsterdam, Working Report, No. 6, 1975).

5. PÉRIODIQUES

- *Aménagement national suisse*
- *Annuaire suisse de science politique*
- *die Autostrasse*
- *DISP*
- *Habitation*
- *Plan*
- *Public administration*
- *Revue française de science politique*

- *Strasse und Verkehr*
- *SZF-Bulletin (Bulletin de l'Association suisse pour la recherche prospective)*
- *Verwaltungspraxis*
- *Wirtschaftspolitische Mitteilungen*

6. JOURNAUX

- *Journal de Genève*
- *Neue Zürcher Zeitung*
- *Tribune de Genève*

7. INTERVIEWS

J'ai interviewé une cinquantaine de fonctionnaires de l'administration fédérale, y compris tous les membres de la Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire.

8. AUTRES SOURCES

- Société pour le Développement de l'économie suisse.

Annexes

ANNEXE 1

VOTATION DU 13 JUIN 1976

CONCERNANT LA LOI SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Comme le montre le tableau ci-après, la loi sur l'aménagement du territoire a été rejetée à une majorité extrêmement faible. Par ailleurs, notre étude sur l'application des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire nous avait laissé prévoir les réactions négatives des cantons de Genève et du Valais. Voir [72].

Une étude approfondie des résultats du vote du 13 juin 1976 se trouve dans le Bulletin du Délégué à l'aménagement du territoire *Aménagement national suisse*, No. 3, juillet 1976.

Résultats par cantons	Oui	Non
Zürich	156 497	101 594
Berne	97 898	106 487
Lucerne	30 272	43 984
Uri	2 969	5 516
Schwyz	5 175	14 004
Obwald	1 475	5 076
Nidwald	2 687	5 026
Glaris	3 908	4 327
Zoug	8 762	9 449
Fribourg	10 797	16 445
Soleure	25 855	24 630
Bâle-Ville	31 133	9 425
Bâle-Campagne	29 029	16 948
Schaffhouse	12 914	14 945
Appenzell Rh.-Ext.	4 761	7 504
Appenzell Rh.-Int.	1 033	1 793
Saint-Gall	40 319	41 148
Grisons	12 351	22 604
Argovie	41 008	47 703
Thurgovie	18 789	25 706
Tessin	19 581	17 221
Vaud	27 703	50 362
Valais	6 877	29 496
Neuchâtel	14 990	12 205
Genève	19 436	20 653
Totaux	626 224	645 201

ANNEXE 2

L'ORIENTATION DES ACTIVITES DES O.F.A.T.

Office, domaine d'activité, domaine de compétence	orientation des activités	
	orientées selon une conception	orientées selon une tendance
ASF 1 Haute surveillance sur la construction du réseau des routes nationales, l'extension du réseau des routes principales et les corrections des eaux	(x)	x
OFI 2 Haute surveillance sur la police des forêt	x	
3 Sauvegarde des intérêts de la Protection de la nature et du paysage lors de l'accomplissement de tâches fédérales	x	
4 Contributions aux efforts de la Protection de la nature et du paysage, acquisition pour la Confédération d'objets et de terrains pour des motifs de protection de la nature et du paysage	x	
5 Répartition fiduciaire des contributions fédérales pour des crédits d'investissements et des tâches d'infrastructure forestière	x	
AFU 6 Contrôle de l'opportunité dans les domaines de la protection des eaux, de la lutte contre la pollution de l'air ainsi que contre le bruit et les trépidations	x	x
7 Haute surveillance sur l'exécution de plans de constructions, pour autant qu'elle soit du ressort de l'AFU	x	x
8 Elaboration de bases (valeurs indicatives, plans directeurs, définitions) pour le contrôle des prescriptions dans les domaines de la protection des eaux, de la lutte contre la pollution de l'air ainsi que contre le bruit et les trépidations	x	
DAT 9 Coordination des plans d'aménagement des cantons entre eux et avec ceux de la Confédération	x	
10 Elaboration de bases et de conceptions en vue de l'exécution de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire	x	

ANNEXE 2 (suite)

Office, domaine d'activité, domaine de compétence		orientation des activités	
		orientées selon une conception	orientées selon une tendance
AWP 11	Armement, équipement et formation de l'armée: — dépôts, places de travail — stationnement de troupes — préparation de places d'armes et de tir — construction et exploitation d'installations militaires	x	
ZRW 12	Elaboration et exécution de la loi fédérale sur l'aide à l'investissement dans les régions de montagne; approvisionnement en marchandises provenant du commerce de détail	x	
13	Coordination de toutes les mesures en matière économique et commerciale sur le plan fédéral; propositions de conceptions pour une politique régionale suisse	x	
ALW 14	Politique agraire propre	x	
15	Participation à la politique des céréales, fruits et pommes de terre	x	
DWK 16	Préparation et exécution de la loi sur l'économie de guerre; organisation de l'économie de guerre, instruction et formation des organes de l'économie de guerre	x	x
BWW 17	Préparation et exécution de la législation sur l'encouragement à la construction de logements et sur l'amélioration des conditions de l'habitat dans les régions de montagne. Aide à l'équipement dans la construction de logements et baisse des loyers		x
EAV 18	Gestion des affaires concernant le tourisme	x	
19	Octroi de concessions et autorisations	x	(x)
20	Approbation de plans et modifications de plans de constructions et installations, dans le domaine de compétence de l'office	x	x
21	Exécution de la législation sur les chemins de fer, les entreprises concessionnées de navigation et de bus, de trolleybus, de téléphériques et d'ascenseurs	x	x

ANNEXE 2 (suite)

Office, domaine d'activité, domaine de compétence	orientation des activités	
	orientées selon une conception	orientées selon une tendance
L+A 22 Sécurité aérienne, aéroports		x
A+W 23 Canalisation de cours d'eau suisses, navigation sur le Rhin	x	(x)
24 Utilisation de la force hydraulique (contrôle des projets de concessions de droit d'eau sur des eaux internationales, tâches spéciales). Régularisation des lacs (tâche en rapport avec les régularisations existantes, surveillance des travaux de régularisation subventionnée). Questions d'économie hydraulique, concernant: les eaux indéterminées, le refroidissement des usines thermiques, les eaux limitrophes	x	x
AEW 25 Préparation et exécution de la législation: — sur la conduite, la distribution et l'exportation d'énergie électrique — dans le domaine de l'énergie atomique — sur les installations de pipelines	(x)	x
26 Etude des problèmes de l'approvisionnement du pays en énergie	x	x
PTT 27 Approvisionnement de la population en prestations de tous genres des PTT		x
CFF 28 Construction de nouvelles lignes ou cessation de l'exploitation d'anciennes lignes, dans le sens de la compétence d'autorisation de l'Assemblée fédérale	x	x
29 Transport de personnes et de marchandises; entretien et exploitation des lignes existantes		x

Source: Groupe d'étude pour la coordination en matière d'aménagement du territoire au sein de l'Administration fédérale (AGROK), "Enquête sur les activités et compétences, les concepts, les pronostics se rapportant à l'aménagement du territoire et les fonds mis par la Confédération à la disposition de l'administration fédérale", in *Aménagement national suisse*, No 3, octobre 1973.
Les x entre parenthèses (x) indiquent que l'orientation n'est caractéristique que de manière limitée.

ANNEXE 3

LES MOYENS D'EXECUTION DES O.F.A.T.

moyens d'exécution				
	Coordination, Classification de l'urgence; soutien technique	Prescriptions juridiques, fonctions policières, concessions	Subventions + crédits d'investissement aux cantons, aux communes et aux privées; peréquation financière; politique commerciale	Investissements régionaux de la Confédération
				Infrastructures et prestations de services
<i>Groupe I</i>				
DAT	coordination de plans	x		
<i>Groupe II</i>				
AFU	normes et directives			
DAT	normes et directives	x		
OFI	police des forêts, sauvegarde des intérêts de la protection de la nature et du paysage			
<i>Groupe III</i>				
OFI	contribution à la protection de la nature et du paysage crédits d'investissements et contributions à l'industrie forestière			
ALW	politique agricole, politique des céréales, fruits et pommes de terre	(x)	x	
ZRW	aide à l'investissement dans les régions de montagne			
EAV	tourisme			
<i>Groupe IV</i>				
AWP	armement, équipement et formation de l'armée			x
<i>Groupe V</i>				
AFU	bases, concepts, haute surveillance, encouragement			
OFI	endiguement des avalanches, des torrents			
A+W	utilisation de la force hydraulique, questions d'économie hydraulique, régularisation des lac, navigation			

ANNEXE 3 (suite)

DWK	exécution de la loi sur l'économie de guerre, organisation de l'économie de guerre				
AEW	exécution de la législation sur l'électricité, l'énergie atomique, les pipelines; étude des problèmes de l'approvisionnement en énergie	(x)	x	(x)	x
EAV	concessions, autorisations, exécution de la législation sur les chemins de fer, entreprises concessionnées de transport par bateaux et par bus, téléferiques et ascenseurs; approbation de plans et de modifications				
ASF	surveillance du réseau des routes nationales, du réseau des routes principales, des corrections d'eaux				
CFF	construction de nouvelles lignes				
<i>Groupe VI</i>					
BWW	encouragement construction de logements, aide à l'équipement, baisse des loyers				
L+A	sécurité aérienne, aéroports		(x)		
CFF	transport personnes+merchandises, entretien et exploitation des lignes existantes			x	x
PTT	approvisionnement de la population en prestations de tous genres des PTT				

Source: Groupe d'étude pour la coordination en matière d'aménagement du territoire au sein de l'Administration fédérale (AGROK), "Enquête sur les activités et compétences, les concepts, les pronostics se rapportant à l'aménagement du territoire et les fonds mis par la Confédération à la disposition de l'Administration fédérale", in *Aménagement national suisse*, No 3, Octobre 1973.

Les x entre parenthèses (x) signalent que le moyen d'exécution n'est caractéristique que de manière limitée.

Liste des tableaux

<u>Numéro</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
1	Organigramme de l'administration fédérale	16
2	Les schémas de la coordination hiérarchique et non hiérarchique	24
3	Le schéma dit "staff and line"	27
4	Le schéma du Département fédéral de justice et police	28
5	La coordination négative selon F. Scharpf	30
6	La coordination positive selon F. Scharpf	32
7	La coordination lors de l'élaboration du "Leberplan"	37
8	Les neuf conceptions directrices de l'Institut ORL	83
9	L'organisation fédérale dans le domaine de l'aménagement du territoire issue de l'arrêté fédéral urgent du 17 mars 1972	90
10	L'organisation du Bureau du DAT en 1972 et 1975	94
11	Effectifs du personnel travaillant au Bureau du DAT	96
12	Formation des spécialistes au 31 décembre 1977	96
13	Membres officiels et potentiels de la Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire	102
14	L'intégration des offices fédéraux dans les structures de coordination en matière d'aménagement du territoire	106
15	Fonds propres du DAT	111
16	Contacts du DAT au sein de commissions fédérales avec des offices ayant une activité se rapportant à l'aménagement du territoire (O.F.A.T.)	115
17	Quelques caractéristiques des O.F.A.T.	120

<u>Numéro</u>	<u>Titre</u>	<u>Page</u>
18	Aperçu général sur le nombre et l'étendue des pronostics des O.F.A.T.	125
19	Structure de l'urbanisation selon la conception directrice CK-73	144
20	La procédure d'examen des concepts de développement régionaux	160
21	Coordination bilatérale institutionnalisée entre les O.F.A.T. et le DAT	163
22	Relations nouvelles entre O.F.A.T. au sein de la Conférence des hauts fonctionnaires pour l'aménagement du territoire	173

Liste des abréviations

AEW	Office de l'énergie énergétique
AfU	Service de la protection de l'environnement
AGROK	Arbeitsgruppe für raumordnungspolitische Koordination
ALw	Division de l'agriculture
ASF	Service des routes et des digues
ASPAN	Association suisse du plan d'aménagement national
A+W	Office de l'économie hydraulique
AWP*	Division des places d'armes et de tir
BIGA	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
BK	Chancellerie fédérale
BWW	Office fédéral du logement
BZS	Office fédéral de la protection civile
CDR	Concept de développement régional
CIAM	Congrès international d'architecture moderne
CK-73	Chefbeamtenkonferenz 1973
DAT	Délégué à l'aménagement du territoire
D+B	Direction des constructions fédérales
DfK	Délégué aux questions conjoncturelles
DWK	Délégué à la défense nationale économique
EAV	Office fédéral des transports
EDI	Département fédéral de l'intérieur
EMD	Département fédéral militaire
ESTA	Bureau de statistique
EVD	Département fédéral de l'économie publique
FAS	Fédération suisse des architectes
FV	Administration des finances
FZD	Département des finances et des douanes

GATIM	Groupe de travail "aménagement du territoire et intérêts militaires"
GER	Groupe de travail "espace rural"
GS	Secrétariat général
Institut	
ORL	Institut pour l'aménagement local, régional et national de l'Ecole polytechnique fédérale de Zürich
JPD	Département fédéral de Justice et Police
L+A	Office fédéral de l'air
OFAT	Offices fédéraux ayant une activité se rapportant à l'aménagement du territoire
OFI	Inspection des forêts
PTT	Postes, téléphones, télégraphes
SBB	Chemins de fer fédéraux
SIA	Société suisse des ingénieurs et architectes
Stab GA	Etat-major de l'instruction
VED	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
ZGV	Office central de la défense
ZRW**	Centrale pour le développement économique régional

* L'AWP n'apparaît pas sur l'organigramme de l'administration fédérale, étant donné qu'il s'agit d'une subdivision de l'Etat-major du groupement de l'instruction (Stab GA).

** En 1973, la ZRW était encore incorporée au Secrétariat général de l'EVP. Aujourd'hui elle fait partie du BIGA.

Administration fédérale et aménagement du territoire

La coordination en matière d'aménagement du territoire au niveau de la Confédération

Comment l'aménagement du territoire est-il devenu une préoccupation du gouvernement fédéral?

Quels sont les organes chargés de la coordination en matière d'aménagement du territoire au niveau de l'administration fédérale?

Comment cette coordination fonctionne-t-elle?

C'est à ces trois questions que répond le livre de Monica Wemegah par une étude très poussée des aspects historique, structurel et fonctionnel de l'aménagement du territoire au niveau de la Confédération.

Le thème de la coordination se trouve au cœur même du débat actuel sur l'aménagement du territoire; une meilleure connaissance du rôle qu'y tient l'administration centrale, telle que cet ouvrage la permet, est donc de la plus grande utilité.

Cet ouvrage fait partie de la collection «Etudes urbaines et régionales» publiée sous la direction de Michel Bassand et Joseph Csillaghy.

La collection «Etudes urbaines et régionales»

Les sociétés contemporaines se transforment sans cesse et profondément, si bien que les principes dont relève la gestion de l'environnement construit sont continuellement remis en question.

Ces changements exigent une acquisition constamment renouvelée de connaissances originales et spécifiques dans des domaines tels que le logement, le domaine bâti, la rénovation de l'habitat, l'organisation urbaine et régionale, etc.

Ouverte à l'ensemble des sciences humaines, la collection **Etudes urbaines et régionales**, dirigée par Michel Bassand et Joseph Csillaghy (professeurs et directeurs de l'Institut de recherche sur l'environnement construit de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne), a pour objectif de répondre à cet ensemble de préoccupations.

Dans la même collection:

M. Bassand, J.P. Fragnière, LES AMBIGÜITÉS DE LA DÉMOCRATIE LOCALE (1977)

R.E. Germann, C. Roig, P. Urio, M. Wemegah, FÉDÉRALISME EN ACTION: L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (1979)

A. Antipas, ESPACES HORS LOGEMENT (1979)

M. Bassand (Ed.), URBANISATION, DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, FÉDÉRALISME (1979)

A. Garnier (Ed.), 1 MAISON SOLAIRE - 30 SOLUTIONS (1979)